



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)**  
**Graduação em Ciências Econômicas**

# **Análise Comparativa da Influência do Judiciário nas Políticas Públicas entre Estados Brasileiros**

Débora Costa Ferreira

Maurício Bugarin

Brasília, 2014



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)**  
**Graduação em Ciências Econômicas**

# **Análise Comparativa da Influência do Judiciário nas Políticas Públicas entre Estados Brasileiros**

Débora Costa Ferreira

Maurício Bugarin

Monografia apresentada ao Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Brasília, 2014



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)**  
**Graduação em Ciências Econômicas**

Monografia apresentada ao Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

**Análise Comparativa da Influência do Judiciário nas Políticas Públicas entre Estados  
Brasileiros**

Débora Costa Ferreira

Aprovado por:

---

Professor orientador: Maurício Bugarin

---

Fernando Meneguín

Brasília, 2014

## RESUMO

Atualmente há clara distinção entre os níveis de qualidade das políticas públicas entre os estados brasileiros. Isso ocorre, em grande medida, porque a forma como as Justiças Estaduais se engajam no processo de produção e execução de políticas públicas é, na prática, diferente, fazendo com que incidam distintos mecanismos horizontais de freios e contrapesos sobre tal processo. Desse modo, o presente estudo se propõe a realizar uma análise comparativa entre os Judiciários em âmbito estadual com relação ao seu grau de interferência no *policymakingprocess*, por meio da mensuração dos seus quatro principais papéis (*veto player*, *policy player*, *referee player* e *alternativesocietal player*) e da observação das relações de causalidade entre o desempenho dessas variáveis e a qualidade das políticas públicas estaduais, refletidas em termos de IDH. Os resultados indicam que a fraca interferência do Judiciário nas políticas públicas, principalmente como agente de veto (*veto player*), é fator que obsta o desenvolvimento econômico.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas, *policymakingprocess*, Poder Judiciário. Mecanismos de freios e contrapesos. Desenvolvimento econômico. Neoinstitucionalismo.

## ABSTRACT

*Currently there is a clear distinction between the quality levels of public policy among states. This is caused by the different way that State Justices engage in the production and implementation of public policies, with distinct horizontal mechanisms of checks and balances taking action on such a process. Therefor, the present study aims to conduct a comparative analysis between the Judiciaries statewide with respect to the degree of interference on the policymaking process through the measurement of its four main roles (veto player, policy player, referee player and alternative societal representative player) and the observation of causal relationships between these variables and the quality performance of state public policy, reflected in the HDI. The results indicate that a weak interference of the Judiciary in public policy, mainly as a veto player (veto players), is a factor that hampers economic development.*

**Keywords:** *Public policies, Policymaking process, Judiciary, Mechanisms of checks and balances, Economic development, Neoinstitutionalism.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Quadro <i>Checks and Balances</i> x Competição Política.....	18
Ilustração 2: Gráfico de Intervenção Judicial.....	21
Ilustração 3: Jogo Legislativo e Executivo.....	22
Ilustração 4: Tabela Verdade fsQCA.....	44
Ilustração 5: Outputs fsQCA.....	45

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Soluções de 2009 para IDH “bom”.....	46
Tabela 2: Soluções da análise de clusters.....	47
Tabela 3: Estado por classe de intervenção.....	47
Tabela 4: Soluções para IDH “bom”.....	48
Tabela 5: Soluções para IDH “ruim”.....	49
Tabela 6: Soluções de VP, PP e ASP para IDH “bom”.....	51
Tabela 7: Soluções de VP, PP e ASP para IDH “ruim”.....	52
Tabela 8: Soluções de VP e PP para IDH “bom”.....	53
Tabela 9: Soluções de VP e PP para IDH “ruim”.....	53
Tabela 10: Soluções da análise de correlação.....	54

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Revisão de literatura .....</b>	<b>10</b>
2.1	Literatura de crescimento e desenvolvimento econômico .....	10
2.2	Literatura Neoinstitucional .....	12
2.3	Determinantes das políticas públicas .....	14
2.4	Judiciário como fator determinante das políticas públicas .....	17
<b>3</b>	<b>Análise Formal da Influência do Poder Judiciário nas Políticas Públicas no Brasil .....</b>	<b>23</b>
3.1	<b>Papel <i>Veto player</i> .....</b>	<b>24</b>
3.1.1	Papel <i>veto player</i> no Brasil.....	25
3.1.2	Papel <i>veto player</i> nos estados.....	28
3.2	<b>Papel <i>Policy player</i> .....</b>	<b>28</b>
3.2.1	Papel <i>policy player</i> no Brasil .....	29
3.2.2	Papel <i>policy player</i> nos estados .....	32
3.3	<b>Papel <i>referee player</i> .....</b>	<b>32</b>
3.3.1	Papel <i>referee player</i> no Brasil.....	32
3.3.2	Papel <i>referee player</i> para os estados .....	33
3.4	<b>Papel <i>alternative societal representative player</i> .....</b>	<b>33</b>
3.4.1	Papel <i>alternative societal representative player</i> no Brasil .....	34
3.4.2	Papel <i>alternative societal representative</i> nos estados.....	36
<b>4</b>	<b>Metodologia .....</b>	<b>36</b>
4.1	<b>Construção das Variáveis.....</b>	<b>36</b>
4.1.1	Índice <i>Veto Player</i> (VP).....	36
4.1.2	Índice <i>Policy Player</i> (PP).....	36
4.1.3	Índice <i>Referee Player</i> (RP).....	39
4.1.4	Índice <i>Alternative Societal Representative Player</i> (ASP).....	40
4.1.5	IDH.....	40
4.2	<b>Substituição de valores faltantes.....</b>	<b>41</b>
4.3	<b>Análise de Clusters.....</b>	<b>41</b>
4.4	<b>Análise Qualitativa Comparativa (QCA) .....</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>Resultados .....</b>	<b>46</b>
5.1	<b>Análise de Clusters.....</b>	<b>46</b>
5.2	<b>Comparação entre os anos de 2009 a 2012 para os 4 papéis.....</b>	<b>47</b>
5.3	<b>Comparação entre os anos de 2009 a 2012 para os papéis <i>veto player</i>, <i>policy player</i> e <i>alternative societal player</i> .....</b>	<b>50</b>
5.4	<b>Comparação entre os anos de 2009 a 2013 para os papéis <i>veto player</i> e <i>policy player</i>.....</b>	<b>52</b>
5.5	<b>Análise de Correlação .....</b>	<b>54</b>
<b>6</b>	<b>Conclusões .....</b>	<b>55</b>
<b>7</b>	<b>Referência Bibliográfica .....</b>	<b>56</b>



## 1 Introdução

O objetivo central do presente estudo é investigar a relação entre o Poder Judiciário e as políticas públicas. Os estados brasileiros possuem políticas públicas notadamente diferentes entre si e isso, em grande medida, é fruto do processo no qual essas políticas são produzidas e executadas, além dos incentivos oferecidos aos atores políticos que dele participam. Contudo, surge o questionamento: por que há essa diferença, se, em tese, os fatores institucionais a nível macro submetidos aos participantes do *policymakingprocess* são os mesmos para todos?

A tese que se pretende testar, defendida por diversos autores (ALSTON *et al.*, 2010; SOUSA, 2010), é a de que os estados possuem diferentes mecanismos horizontais de freios e contrapesos judiciais incidentes sobre o processo de produção e implementação de políticas públicas, em decorrência das diferenças existentes entre as instituições judiciais que se utilizam desses mecanismos, resultando na observada heterogeneidade de características e de qualidade das políticas públicas (FREITAS, *et al.*, 2013).

Partindo dessa premissa, foi realizada uma análise comparativa entre as Justiças Estaduais, medindo seu grau de interferência no processo de elaboração e execução de políticas públicas, entre 2009 e 2013, por meio da construção de índices que representam seus quatro papéis principais: o de vetar leis inconstitucionais (papel “*veto player*”); o de amoldar seu conteúdo (papel “*policy player*”), o de forçar a sua implementação depois de promulgadas (papel “*referee player*”) e o de reinterpretar a lei no caso concreto visando a promover justiça social e equilíbrio entre as partes (papel “*alternativesocietalrepresentative*”) (SOUSA, 2010).

A partir daí, utilizou-se o método fsQCA para observar as múltiplas combinações de desempenho de tais índices – transformados em conjuntos *fuzzy* com o auxílio de parâmetros obtidos por meio da análise de clusters não-hierárquica – que determinam um IDH “bom” ou “ruim”, como desdobramento da qualidade das políticas públicas vigentes.

Artigos na área de averiguação dos determinantes institucionais das políticas públicas, em geral, focam seus estudos em nível nacional, analisando a atuação dos tribunais superiores, sobretudo, do Supremo Tribunal Federal. Contudo, em um país com dimensões continentais e expressivas diferenças regionais como o Brasil, a análise nacional pode não representar com exatidão a realidade de cada um de seus estados.

Trata-se, portanto, de um enfoque analítico inédito para o caso brasileiro, que pode gerar grandes contribuições para a melhor compreensão da interação entre Judiciário e políticas públicas,

por meio da formulação de diagnósticos e observação das falhas institucionais a serem corrigidas por cada estado.

Os resultados encontrados indicam que a fraca interferência do Judiciário nas políticas públicas é um fator que impede o desenvolvimento econômico, uma vez não são colocadas restrições à atuação do Legislativo e do Executivo, que tendem, assim, a formular políticas públicas de acordo com os interesses de um número limitado de atores políticos, em razão do “*parliamentary agenda cartel*” estabelecido no ambiente político brasileiro (AMORIM NETO, COX, MCCUBBINS, 2003). Excluindo maior parte da população do *policymakingprocess* e não havendo mecanismos de freios e contrapesos efetivamente utilizados, as políticas públicas se desviam do interesse comum, das diretrizes constitucionais e, conseqüentemente, do desenvolvimento proporcionado pela provisão de bens públicos.

Outro importante resultado obtido foi o de que o papel *veto player* é o que possui maior grau de determinação das qualidades das políticas públicas dentre os estados brasileiros, uma vez que a utilização do poder de veto pelo Judiciário para afastar políticas públicas inconstitucionais, já incentiva indiretamente os demais *policymakers* a produzirem políticas de melhor qualidade e coerência com o ordenamento jurídico, prescindindo, inclusive, do desempenho dos outros papéis da Justiça.

Na próxima seção será feita uma revisão de literatura sobre o tema, posicionando a nossa contribuição. A seção 3 trará uma análise formal da questão estudada, enquanto na 4<sup>a</sup> seção, será apresentada a metodologia da construção das variáveis e os métodos analíticos utilizados, passando para os resultados na seção 5. Enfim, a seção 6 trará as conclusões extraídas do trabalho.

## **2 Revisão de literatura**

### **2.1 Literatura de crescimento e desenvolvimento econômico**

A compreensão dos fatores que levam um país a se desenvolver sempre foi o alvo de pesquisa de inúmeros teóricos no decorrer da história das Ciências Econômicas. Por mais de seis décadas, o desenvolvimento econômico foi tratado pelos economistas quase como sinônimo de crescimento econômico, tendo sido dissociados esses conceitos somente em anos recentes, com a contribuição de Amartya Sen (SEN, 2000), Lewis (LEWIS, 1954) e Prebisch (PREBISCH, 1949).

O modelo Harrod-Domar (HARROD, 1948; DOMAR, 1946) foi um dos primeiros criados dentro da literatura que se convencionou chamar de Teoria do Desenvolvimento Econômico, o qual condicionou o alcance da trajetória de crescimento equilibrado a uma determinada taxa de

crescimento do capital e do produto, onde o estoque de capital planejado se igualaria ao efetivo e a oferta acompanharia a demanda. Portanto, a restrição ao crescimento dos países em desenvolvimento seria a sua escassez de capital.

Nessa linha, Rostow defendeu a necessidade de aumento da taxa de investimento entre 5% e 10% para inserir tais países no que chamou de círculo virtuoso, num processo de decolagem que geraria aumento de poupança interna como pressuposto do desenvolvimento autossustentado (ROSTOW, 1960). Esses argumentos embasaram o envio de ajuda financeira externa por parte de instituições internacionais, como o Banco Mundial, para países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento para que realizassem a referida “decolagem”. Contudo, essa solução não gerou os resultados esperados.

Como alternativa, surgiu o modelo neoclássico Solow-Swan (SOLOW, 1956) que colocou o progresso tecnológico em papel de destaque no crescimento sustentado dos países, apesar de exógeno, tendo comprovação empírica muito mais robusta do que os modelos anteriores (MANKIW *et. al*, 1992). Posteriormente, Romer tornou essa variável endógena, introduzindo o conceito de capital humano (ROMER, 1990). Entretanto, se a explicação da divergência entre países ricos e pobres era o conhecimento tecnológico, por que esse não foi transmitido daqueles para esses, uma vez que há reduzidos custos nesse processo diante de sua característica de não-rivalidade?

Essa e outras perguntas não foram satisfatoriamente respondidas e os modelos de crescimento já não estavam mais explicando muito bem a realidade, em decorrência de falhas de políticas, segundo alguns teóricos como John Williamson (WILLIAMSON, 1989). Foi quando instituições financeiras como FMI e Banco Mundial se reuniram para propor um conjunto de medidas de reforma política sumarizadas no Consenso de Washington, em 1989. Mas, do mesmo modo, a reestruturação das políticas não levou à convergência entre os países, recebendo, pelo contrário, muitas críticas (CHANG, 2004).

Nesse momento, observou-se que o problema não estava na ignorância por parte dos governantes a respeito de quais as melhores políticas a se implementar mas sim nas instituições por trás dessas políticas. Desse modo, o instrumental teórico desenvolvido até então tinha pouca utilidade para a análise e compreensão dos países em desenvolvimento – como o Brasil –, uma vez que tratava as instituições como variáveis exógenas (NORTH, 2007).

## 2.2 Literatura Neoinstitucional

Mantendo-se os pressupostos de escassez, concorrência perfeita e as ferramentas microeconômicas dos modelos neoclássicos, teóricos começaram a incorporar em seus modelos as instituições como fator endógeno. Isso porque observaram que “boas” instituições são capazes de reduzir os custos de transação (COASE, 1960) e a incerteza, em maior ou menor grau, aproximando-se do modelo de mercado perfeito, por meio da construção de uma infraestrutura propícia ao investimento<sup>1</sup>, em vez de desvios e comportamentos oportunistas (HALL e JONES, 1996).

Segundo a Nova Economia Institucional<sup>2</sup>, as instituições formais<sup>3</sup> e informais<sup>4</sup> desempenham papel essencial na determinação dos incentivos dos agentes econômicos em uma sociedade, estabelecendo suas bases de produção, de troca, distribuição e, em última instância, seus parâmetros de maximização de utilidade e riqueza (ALSTON, 1999; WILLIAMSON, 1985). São, assim, imprescindíveis para explicar a performance econômica dos países (GREIF e LATIN, 2004).

Conclui-se, portanto, que as regras políticas, jurídicas e sociais – como direitos de propriedade – importam e explicam porque as instituições dão certo (ou não), aumentando o desenvolvimento nacional, o bem-estar da sociedade e a sua estabilidade de longo prazo. Como prova, tem-se que “políticas públicas antidesvio” e abertura econômica são fortemente correlacionadas com altos níveis de investimento em termos de percentual do PIB (KNACK e KEEFER, 1995; SACHS e WARNER, 1995).

Do mesmo modo, a performance econômica tem influência sobre as instituições (ALSTON, 1999). De acordo com a forma que os *outcomes* do cenário político e econômico afetarem os cidadãos e os *policymakers*, esses tentarão alterar as instituições do modo que melhor lhes convier, por meio, sobretudo, de políticas públicas. Trata-se do conceito desenvolvido por Douglas North de “eficiência adaptativa” (NORTH, 1990), que postula que instituições serão mais eficientes quanto maior for o seu poder de adaptar-se a mudanças institucionais e circunstanciais. Durante tais “janelas de oportunidade”, Alston e outros (ALSTON *et al.*, 2013) ressaltam o papel da liderança na condução do processo de reestruturação institucional em resposta a alterações nos *outcomes*.

---

<sup>1</sup> Investimento nos remonta aos modelos neoclássicos antecedentes, onde esse é o principal fator gerador de crescimento econômico.

<sup>2</sup> Ramo recente da Teoria Econômica desenvolvida nas décadas de 80 e 90.

<sup>3</sup> Instituições formais são leis da sociedade que necessitam da ação coercitiva do Estado. Mudam em menor espaço de tempo que as instituições informais.

<sup>4</sup> Instituições informais exemplificam-se por tradições e costumes. Dependem de crenças.

Todavia, esse processo depende essencialmente de como se dá a contenção da violência no país a ser analisado (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009). Se nesse país os *rents*<sup>5</sup> são distribuídos pela elite limitadamente aos detentores de algum tipo de poder, restringindo a entrada de novos agentes na arena política e econômica – os chamados *limitedaccessorders* –, essa ideia evolutiva no sentido da eficiência fica prejudicada, dado que as mudanças institucionais convergirão para a realização das preferências das elites, tendendo à ineficiência e à insegurança jurídica.

Enquanto isso, em sociedades definidas como *open accessorders*, profundamente arraigadas de princípios e procedimentos democráticos, o acesso aos *rents* se dá pela competição econômica e política, levando a um intenso processo de “destruição criativa” (SCHUMPETER, 1939), que conduz à eficiência, à estabilidade, à segurança dos direitos de propriedade, ao *ruleoflaw*.

Nesse sentido, a transição de um país do *limitedaccessorder* para o *open accessorder* seria a definição do processo de desenvolvimento (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009). Segundo esses autores, as pré-condições (“*doorstepsconditions*”) para que o desenvolvimento ocorra seriam a existência de *ruleoflaw* entre as elites, de instituições perpétuas não personalistas e controle consolidado da violência e do poder militar.

A primeira dessas condições, que leva ao alcance das demais, é a que mais interessa ao presente estudo, vez que se traduz em meios de controle do arbítrio dos detentores do poder, tanto pela lei quanto pelos mecanismos de freios e contrapesos previstos no ordenamento constitucional, fazendo convergir as diretrizes políticas e econômicas às pretensões dos cidadãos. Utilizam-se como *proxies* para a sua mensuração a existência de regras para a elite<sup>6</sup>, a independência e imparcialidade do sistema judicial<sup>7</sup> e o respeito às decisões judiciais pela elite<sup>8</sup> (FRANKE e QUINTYN, 2012).

Observa-se, pois, um dos primeiros indícios da importância do Poder Judiciário como pré-condição indispensável para que ocorra essa transição no sentido do desenvolvimento econômico, controlando, sobretudo, a legalidade do processo de produção e execução de políticas públicas, em prol dos interesses sociais balizados pela constituição.

---

<sup>5</sup>*Rents* são os retornos dados a detentores de recursos escassos.

<sup>6</sup>Medido pelas variáveis: regulação do recrutamento de chefes do executivo, restrições à atuação do executivo.

<sup>7</sup>Medido pelas variáveis: independência da Justiça com relação ao governo, imparcialidade das cortes e integridade do sistema legal.

<sup>8</sup>Medido pelas variáveis: respeito dos governantes pelos contratos, segurança dos direitos de propriedade e dos contratos entre agentes privados.

### 2.3 Determinantes das políticas públicas

Como já ressaltado, a evolução institucional perpassa o âmbito das políticas públicas, consubstanciadas na interação entre diferentes atores em diversas arenas políticas, que, na prática, tentam alterar as instituições do modo mais conveniente a seus interesses, em resposta a choques nos *outcomes* políticos e econômicos (NORTH, 1990). Na teoria, elas deveriam ser a materialização do processo de “coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006), mas nem sempre o são.

Essa incongruência prática se explica pela análise da questão sob o enfoque microeconômico. Observa-se que, dentro de uma complexa estrutura macro, os atores políticos agem estrategicamente com vistas a maximizar o número de votos que eles ou seus sucessores obterão na próxima eleição e a sua riqueza. Esse cálculo dependerá essencialmente do horizonte temporal em que esperam obter ganhos<sup>9</sup> e dos incentivos e restrições a que estiverem submetidos, tendo eles a opção de escolher entre a provisão de bens públicos em troca de votos, ou de bens privados como contraprestação de votos ou de propinas (ALSTON *et al*, 2010).

Nesse contexto, não se pode olvidar a existência grupos de interesse – como ONGs, mídia, associações e sindicatos de classe – que interagem direta ou indiretamente com os agentes políticos, que, por meio de *lobbies* e pressões políticas e econômicas, influenciam suas decisões a respeito da estruturação de políticas públicas. Essa participação, inclusive, é importante para que sejam captadas demandas sociais de diversas coletividades e transmitidas para a esfera política, ainda por intermédio de trocas políticas dos agentes que mais tenham a oferecer aos *policymakers*.

Desse modo, o grau de desvio das políticas públicas com relação às diretrizes constitucionais e sociais depende novamente dos incentivos criados pelas instituições formais e informais por trás das negociações políticas.

Se as instituições políticas e econômicas existentes forem “exclusivas”<sup>10</sup>, elas tenderão a estabelecer políticas de modo a maximizar sua utilidade e a perpetuar seu poder *de jure*<sup>11</sup> e *de facto*<sup>12</sup>. Tais políticas, na maioria das vezes, serão divergentes das escolhas ótimas do ponto de vista social, mantendo ainda grande parte da população excluída do processo deliberativo (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012).

---

<sup>9</sup>Quanto menor for o horizonte temporal do agente político, menores serão seus incentivos para prover bens públicos e promover crescimento econômico.

<sup>10</sup>Termo cunhado por Acemoglu e Robinson.

<sup>11</sup>Poder legitimado pelo ordenamento jurídico.

<sup>12</sup>Poder de fato, devido a detenção de algum recurso escasso.

Por outro lado, a depender do estágio democrático em que se encontrarem, instituições podem facilitar ou dificultar a cooperação política e comprometimentos de longo prazo, resultando em políticas de melhor qualidade – em termos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – e maior estabilidade<sup>13</sup> no primeiro caso, já que geram aprimoramento e melhoria de seus procedimentos, expansão das arenas políticas, bem como aumento da governabilidade (SCARTASCINI, STEIN, TOMMASI, 2010). Todavia, há situações em que o comportamento cooperativo pode ser fruto da captura do Estado por tais grupos de interesse, sendo prejudicial do ponto de vista social, ao se ignorar as demandas da maior parte da população.

No caso brasileiro, por exemplo, tem-se a polarização por parte dos teóricos quanto às características da política nacional. Alguns defendem que essa envolve um processo decisório problemático, dependente do apoio de ampla maioria, devido a uma série de fatores que restringem o consenso, como a fraqueza do Congresso em decorrência da representação desproporcional, os frágeis mecanismos de *accountability* eleitoral, o favorecimento de grupos de interesses organizados pela representação proporcional com lista aberta, o instável sistema pluripartidário, a fraqueza do gabinete presidencial que assegura coalizões em troca de cargos ministeriais. Em contraposição, outros a qualificam como extremamente majoritária e favorável à cooperação, diante da existência de um forte controle presidencial sobre a agenda política e de potentes mecanismos de controle partidário, principalmente, por meio do colégio de líderes na Câmara dos Deputados e de regras internas do Congresso Nacional (TAYLOR, 2007).

Vislumbra-se, pois, um “delicado equilíbrio entre a centralização e a descentralização do processo decisório” (PEREIRA e MUELLER, 2003; ALSTON *et al.*, 2006), cuja estabilidade recai sobre a capacidade do Executivo negociar com líderes partidários benefícios eleitorais e orçamentários (*porks*) em troca de apoio parlamentar na votação de projetos de interesse daquele. Assim, grande parte das políticas públicas brasileiras são caracterizadas como “estáveis mas adaptáveis”, exceto pelas compostas por uma maior carga ideológica ou por aquelas que buscam benefícios a nível regional, que se mostram instáveis e voláteis, pelo fato de serem executadas com o orçamento remanescente, após a distribuição dos *porks* (ALSTON *et al.*, 2006).

Apesar dos efeitos positivos, esse processo constitui um “*parliamentary agenda cartel*” (AMORIM NETO, COX, MCCUBBINS, 2003), que restringe a participação efetiva na produção de políticas públicas a um reduzido grupo de atores, inclusive barrando alguns jogadores de veto dessa deliberação. Apesar disso, ferramentais previstos na Constituição têm a capacidade de

---

<sup>13</sup>A estabilidade econômica e política é pré-condição para o alcance do desenvolvimento sustentado.

pluralizar a arena política e vincular a atuação dos governantes às pretensões sociais, se implementados da maneira correta.

É nesse contexto que se inserem os mecanismos de freios e contrapesos, como decorrência de um dos mais importantes princípios constitucionais – o da separação dos poderes do art. 2º da CF –, essenciais em qualquer democracia liberal como forma de se combater o abuso de poder por meio do controle recíproco entre as três esferas de poder arquitetadas por Montesquieu (MONTESQUIEU, 2000 [1748]) e aprimoradas por Madison (MADISON, 1961) e Toqueville (TOCQUEVILLE, 1832). Eles incentivam o Poder Público a prover bens públicos na medida dos ditames da Constituição e da disponibilidade de recursos – “reserva do possível” – (DE FIGUEIREDO, JACOBI e WEINGAST, 2006). Nesse sentido, Garvey e Aleintkoff comentam:

Em teoria, a junção de todas as funções governamentais em uma só autoridade, não controlada pelas outras, é um convite à tirania. A interpenetração das funções e a competição entre os ramos protegerão a liberdade ao prevenir à adição irreversível do poder final em um só deles (GARVEY e ALEINTKOFF, 1991, p. 191).

A Constituição de 1988 previu diversas hipóteses de utilização dos freios e contrapesos e legitimou uma infinidade de atores para se valerem desses mecanismos. Caso a restrição ou a punição seja efetiva, tais *checksand balances* serão contabilizados na função de utilidade dos *policymakers* no momento de decidirem sobre quais políticas públicas implantarão, antecipando retaliações a condutas desviantes de suas atribuições e diretrizes, tendendo o orçamento a ser estruturado e gasto de forma mais coerente com os interesses da sociedade como um todo.

Há comprovação empírica da influência da separação dos poderes e dos *checksand balances* sobre as características das políticas públicas (ALSTON *et al.*, 2010; ALT e LASSEN, 2008; DE FIGUEIREDO, JACOBI e WEINGAST, 2006; PERSON, ROLAND e TABELLINI, 2002).

Alston e outros (ALSTON *et al.*, 2010) analisam o impacto da competição política e dos *checksand balances* sobre as políticas públicas dos estados brasileiros, encontrando que, quanto mais bem desenvolvidos forem esses mecanismos, maior o impacto sobre a escolha dos governantes em prover bens públicos em vez de bens privados. Tais autores constroem um quadro comparativo, reproduzido logo abaixo, que demonstra que, independentemente do nível de competição política, a existência de fortes mecanismos de freios e contrapesos é sempre mais benéfica para a qualidade das políticas públicas:



### Ilustração 1: Quadro *Checks and Balances* x Competição Política

		Competição política	
		alta	baixa
checks and balances	fraco	Incentivo à provisão de bens privados e à corrupção (políticos com curtos horizontes temporais e poucas restrições)	Políticos têm incentivos a proverem bens privados e a se apropriarem de bens públicos (longos horizontes temporais e poucas restrições)
	forte	Boas políticas públicas, mas podem ser descontínuas e voláteis	Incentivo à provisão de bens públicos e estabilidade política

Fonte: ALSTON *et al.*, 2010

Nessa linha de pesquisa, Person e outros (PERSON, ROLAND e TABELLINI, 2002) investigaram a correlação entre o nível de separação entre os poderes e o *accountability* político; enquanto Alt e Lessen (ALT e LASSEN, 2008) analisaram os controles políticos e judiciais sobre a corrupção nos estados norteamericanos.

Ante ao exposto, depreende-se que o arcabouço jurídico-constitucional de grande parte dos Estados democráticos de direito, sobretudo, no Brasil, permite que novos jogadores institucionais entrem no “*policymaking game*” para controlar a atuação do Executivo e do Legislativo e dar voz a agentes que antes se viam excluídos do processo político (ALSTON *et al.* 2006), a despeito do limitado acesso derivado do “*parliamentary agenda cartel*”. Esse caminho trilhado em um ambiente democrático aproxima, cada vez mais, o Brasil do modelo *open access order*, ou melhor, do desenvolvimento.

#### 2.4 Judiciário como fator determinante das políticas públicas

Dentre inúmeros atores – como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, as agências reguladoras, a mídia, a sociedade civil –, o Poder Judiciário é uma das principais instituições que desempenha o papel de controle dos atos do Executivo e do Legislativo no Brasil e tem aumentado sua atuação gradativamente, desde a Constituição de 1988<sup>14</sup>, seguindo a tendência mundial do “*judicial empowerment*” (WOODS, HILBINK, 2009; TATE, VALLINDER, 1998). Mais ainda, ele vem interferindo de forma direta e incisiva no *policymaking process* (FEELEY e RUBIN, 1998;

<sup>14</sup>A Constituição Federal de 1988 e suas emendas ampliaram significativamente o rol de direitos fundamentais exigíveis judicialmente e as garantias à sua efetivação, além de declarar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF).

GAURI e BRINKS, 2008; HILBINK, 2007; HIRSCHL, 2008; SCHUBERT, DANIELSKI, 1969; SIEDER, SCHJOLDEN e ANGELL, 2005; SWEET, 2000). Isso se deve fundamentalmente ao fato de que o Judiciário tem a atribuição de resguardar a Constituição e o ordenamento jurídico, os quais lhe garantem instrumentos hábeis à realização desse papel, como desdobramento os dos freios e contrapesos.

Além do mais, independentemente dos diversos posicionamentos existentes, a intervenção do Poder Judiciário no campo das políticas públicas é um fato inegável (SADEK, 2013), o que direciona a atenção de grande número de estudiosos para essa atuação (BECKER, 1970; CLAYTON, 1999; FEELEY, RUBIN, 1998; HILBINK, 2007; HIRSCHL, 2008; SCHEPPELE, 2005; SCHUBERT, 1969; VANGERG, 2001; TAYLOR, 2007; GAURI, BRINKS, 2008; SWEET, 2000). Observa-se atualmente um crescente número de decisões judiciais que adentram na análise da legalidade e da proporcionalidade das políticas públicas estabelecidas pelo Legislativo e pelo Executivo, influenciando diretamente ou indiretamente sua configuração, motivo pelo qual se faz pertinente esta investigação.

Trata-se de uma verdadeira relocação do sistema de freios e contrapesos, superando-se a tradicional separação dos poderes (ACKERMAN, 2000, ZANETI, 2013), que confere ao Judiciário um escopo político de garantidor do *rule of law* e dos direitos e liberdades individuais e coletivos (ZUFELATO, 2013). Cunhou-se, para tanto, o termo “judicialização das políticas públicas”.

Mas, diferentemente do que muitos pensam, o Judiciário não encabeçou esse processo, a judicialização é um fenômeno contingencial (STRECK, 2013). Diante do seu papel intrinsecamente passivo, os magistrados apenas respondem às demandas que lhes são propostas. Consequentemente, a proporção dessa atuação se deverá, em grande medida, aos padrões das negociações políticas e do nível de recorribilidade dos perdedores do jogo político nas instâncias judiciárias (TAYLOR, 2007).

Nesse ponto, cabe distinguir a judicialização de ativismo judicial. Nas palavras de Lênio Streck (STRECK, 2013):

Enquanto a judicialização é um problema de (in)competência para prática de determinado ato (políticas públicas, por exemplo), o ativismo é um problema de comportamento, em que o juiz substitui os juízos políticos e morais pelos seus, a partir de sua subjetividade.

Dessa forma, as decisões judiciais devem ser tomadas com cautela, zelando para que suas prerrogativas não ultrapassem os limites do seu poder, invadindo de forma indevida a

esferadecisória do Legislativo e Executivo, de modo a não passar para a esfera do ativismo judicial. Bickel (BICKEL, 1962) comenta:

A corte deve ter sabedoria para deixar o colóquio decantar novos valores, e decidir somente quando a solução pareça uma decorrência natural desse processo (BICKEL, 1962, p. 240).

De qualquer modo, é indispensável que o Judiciário seja incorporado à análise dos jogos estratégicos que envolvem o processo decisório político, sob pena de esses serem incorretamente interpretados, ignorando os perdedores do âmbito político que recorrem às instâncias judiciais. Aliás, muito dessa incompletude analítica se deve à dificuldade de se traduzir o impacto judicial de maneira robusta e à escassez de dados sistematizados (TAYLOR, 2007).

Em verdade, a Justiça é uma nova arena política aberta pelos jogadores<sup>15</sup>, onde, independentemente da força política das partes, ambas serão ouvidas igualitariamente, dando voz a atores políticos, muitas vezes sufocados pela regra da maioria. Assim, grupos minoritários podem passar a ser considerados, mesmo que marginalmente, na elaboração das políticas (MILL, 1998), combatendo o *parliamentary agenda cartel* (AMORIM NETO, COX, MCCUBBINS, 2003). Além disso, as cortes são importantes por serem depositárias de fé pública, sopesando os princípios essenciais da sociedade ao julgar a legalidade (TAYLOR, 2007).

Por meio dessa argumentação não se nega a maior sensibilidade política e capacidade técnica do Legislativo e do Executivo para fazer diagnósticos e encontrar meios de aprimoramento das políticas públicas, pelo processo de tentativa e erro inerente ao ambiente democrático. Contudo, há situações “atípicas”<sup>16</sup> nas quais tal intervenção é desejável, como releva Waldron (WALDRON, 2006), um dos maiores críticos da revisão judicial e da judicialização.

Enfim, é importante asseverar que, a partir do momento em que as decisões judiciais intervêm de forma direta no domínio econômico, muitas vezes em decorrência do ativismo judicial, elas podem gerar ineficiências, tendo-se em vista que se trata de uma regulação de parâmetros econômicos sem o devido conhecimento das características do mercado e dos custos dos fatores de produção. Portanto, nem sempre tais intervenções serão benéficas. Nesse sentido, Meneguín (MENEGUÍN, 2013) assevera:

---

<sup>15</sup>De acordo com a teoria do *venue-seeking*, grupos de interesse procuram a arena institucional que mais lhes convém. Assim, o Judiciário é atrativo nessa teoria pela sua capacidade de impor decisões.

<sup>16</sup>Situações essas em que não se encontram presentes os seguintes componentes: instituições democráticas e judiciais não representativas em bom funcionamento; compromisso da maioria da sociedade com a ideia de direitos e um desacordo de boa-fé sobre direitos.

O Poder Judiciário especificamente pode prejudicar o desempenho econômico quando gera insegurança jurídica e demora a dar respostas rápidas, em tempo hábil, a questões relacionadas ao cumprimento dos contratos, à garantia dos direitos de propriedade ou à definição de disputas decorrentes dos vários marcos regulatórios.

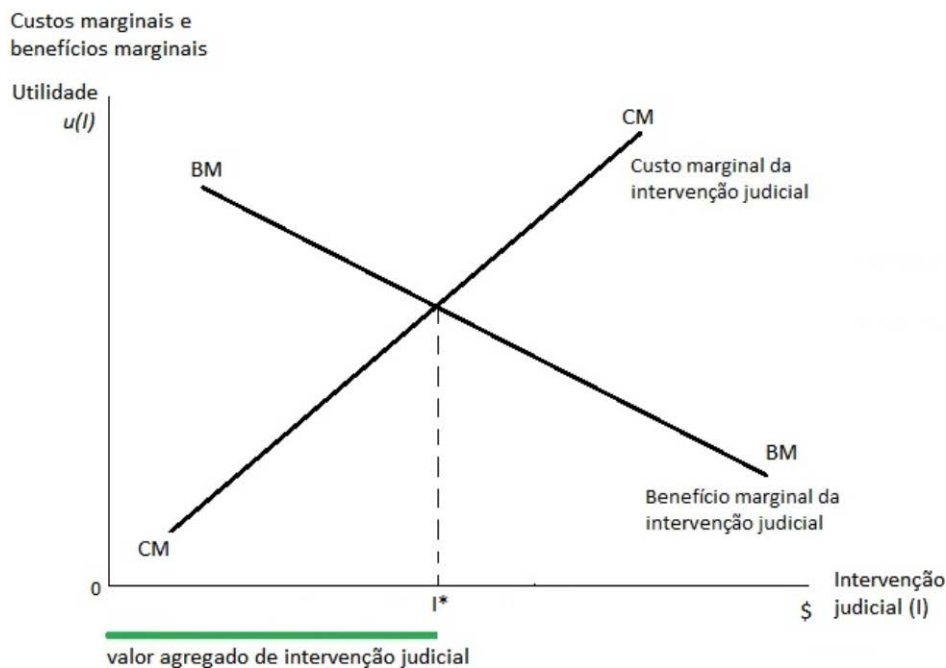
Como defendia Peter Häberle (HABERLE, 1997), a jurisdição constitucional deve abrir seus canais de comunicação, possibilitando que a sociedade tenha voz na interpretação da Constituição, por meio da democratização dos procedimentos. Se a análise judicial não tiver uma visão ampla dos impactos de suas decisões, ineficiências provavelmente surgirão.

Portanto, exige-se que o Poder Judiciário reaja às demandas de forma adequada, com vistas a alcançar um maior nível de bem-estar social por meio de sua intervenção, munindo-se de instrumentos processuais mais hábeis possíveis de propiciar amplo conhecimento das peculiaridades fáticas e jurídicas do caso a ser julgado.

Para tanto, cada intervenção marginal feita pelos magistrados nas políticas públicas deve levar em conta o benefício e o custo marginal que dela repercutirão. A intervenção judicial agrega bem-estar à sociedade por meio de incremento de utilidade a seus membros, mas, ao mesmo tempo, ela gera custos ao erário, ou até perda de utilidade por outros indivíduos, que diminuem o bem-estar social.

Desse modo, o limite ideal de intervenção judicial seria o ponto em que o benefício marginal dessa decisão compensasse o seu custo marginal (MENEGUIN, 2014).

## Ilustração 2: Gráfico de Intervenção Judicial



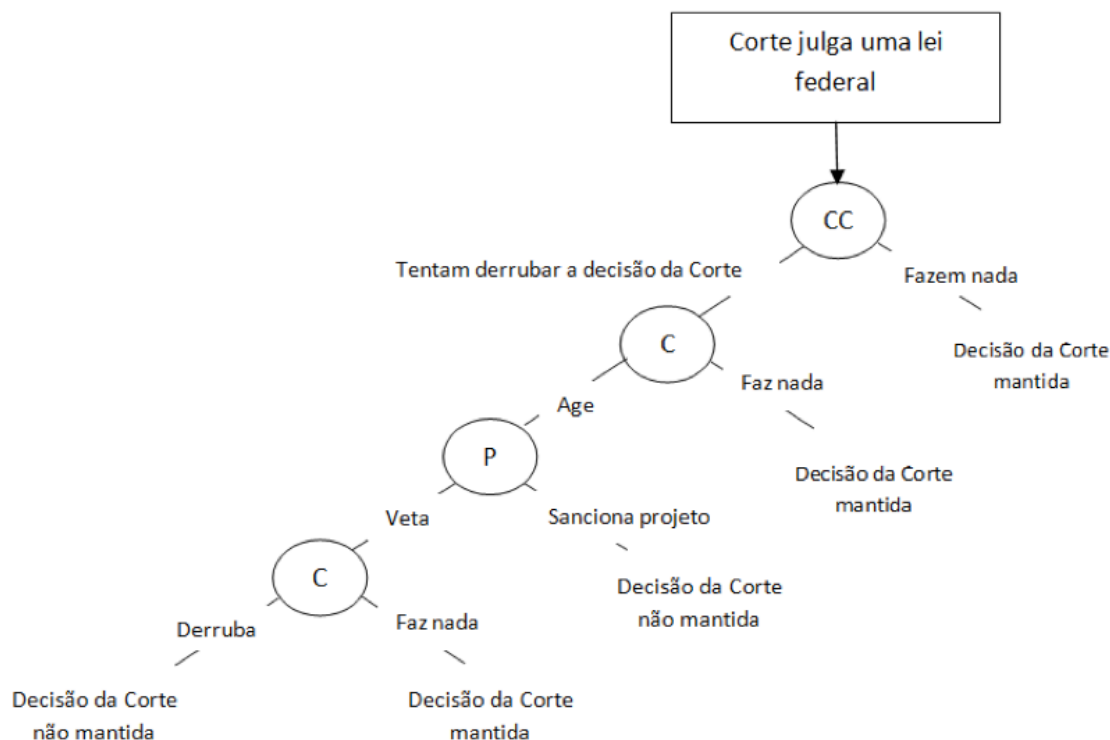
Fonte: MENEGUIN, 2014

É justamente dessa percepção que devem provir os fundamentos para a imposição e estabelecimento de limites à atuação judicial no campo das políticas públicas. Nada mais determinante do que o interesse coletivo, aqui medido em termos de bem-estar, para orientar a fixação de parâmetros claros para tal atuação.

Portanto, o objeto deste estudo demonstra mais uma vez sua utilidade prática ao possibilitar a observação do resultado líquido dos efeitos benéficos e maléficos da atuação judicial sobre as políticas públicas, ao bem estar da sociedade, ao desenvolvimento e à economia como um todo.

Analisando a teoria econômica desenvolvida em torno dessa inter-relação entre poderes, há o estudo de Vanberg (VANBERG, 2001), em que se desenvolve um modelo de teoria dos jogos para descrever as relações entre Legislativo e Judiciário, concluindo que, quanto maior o apoio do público à atuação do tribunal, menor será a submissão desse ao Legislativo. Epstein e Knight (EPSTEIN e KNIGHT, 1998) também desenvolveram um jogo modelando a interação entre Judiciário e Legislativo em torno do poder de veto do primeiro, como se verifica a seguir:

### Ilustração 3 – Jogo Legislativo e Executivo



Fonte: EPSTEIN, KNIGHT, 1998.

Como observado, a mensuração dessa interferência, em geral, é feita a nível nacional (CASTRO, 1997; LA PORTA *et al*, 2004). Contudo, é crescente o número de estudos que analisam os determinantes das políticas públicas em escala subnacional (estadual) (BESLEY, PERSSON e STRUM, 2005; CALVO e MURILLO, 2004, REMMER, 2007), pela peculiaridade de se manterem relativamente homogêneos os fatores institucionais macro entre os estados<sup>17</sup>, mas com diferentes *outcomes* políticos e econômicos.

Nessa esteira, a consideração dos *checks and balances* judiciais dentre as *proxies* para se estimar a correlação entre esses mecanismos de freios e contrapesos como um todo e as políticas públicas no âmbito estadual brasileiro só foi feita no artigo “*The Predatory or Virtuous Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition*” (ALSTON *et al*, 2010), onde essa interferência foi medida por um índice de eficiência da Justiça Estadual, pela taxa de casos julgados sobre casos novos e pelo número de novos casos abertos por 100.000 habitantes.

<sup>17</sup>Políticos são eleitos a cada quatro anos por representação proporcional com listas abertas, parlamentares não têm limite de mandatos, governadores podem concorrer à reeleição apenas uma vez, a tomada de decisão é centralizada nas assembleias legislativas, todo estado possui Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça.

No entanto, há detalhes jurídico-processuais nas decisões judiciais nesse contexto que fazem supor que as *proxies* utilizadas não refletem com exatidão como ocorre a interferência do Judiciário nas políticas públicas estaduais, o que torna possível que o presente estudo dê sua contribuição por meio do refinamento e adequação das variáveis representativas do problema em questão.

Nesse momento, o auxílio do ferramental desenvolvido pela Análise Econômica do Direito é fundamental para a aproximação da pesquisa empírica com a realidade (GICO, 2010), tendo grande contribuição ao entrelaçar duas ciências tão essenciais e que deveriam sempre serem analisadas conjuntamente: a Economia e o Direito.

Especificamente sobre o tema, o instrumental teórico reunido por Sousa (SOUSA, 2010) será capaz de incorporar um enfoque proveitoso nesse processo, ao distribuir as formas de atuação judicial sobre as políticas públicas em quatro papéis, que se mostram bastante compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro: papel *veto player* (veto de leis inconstitucionais), papel *policy player* (amoldamento do conteúdo legislativo), papel *referee player* (imposição de cumprimento da regras estabelecidas) e papel *alternativesocietalrepresentative* (como um representante alternativo da sociedade, que ajusta as incoerências da lei no caso concreto). Esse modelo será melhor explicado na próxima seção.

Diante de todo o exposto, mostra-se pertinente a discussão do problema de pesquisa relatado, prevendo-se importante contribuição ao estado das artes. Passa-se, então, à análise formal dos quatro papéis aplicados ao Brasil.

### **3 Análise Formal da Influência do Poder Judiciário nas Políticas Públicas no Brasil**

O presente estudo segue a linha de raciocínio desenvolvida pelo livro “*How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*”, (SCARTASCINI, STEIN, TOMMASI, 2010), segundo o qual as instituições democráticas, seus atores e suas arenas políticas afetam o processo de produção e implementação de políticas públicas, observando-se as evidências dos países latino-americanos a despeito de suas inúmeras peculiaridades.

Como bem observado por Mariana Magaldi de Sousa (SOUSA, 2010), no capítulo quatro desse livro, os principais papéis desempenhados pelo Poder Judiciário atualmente nesse âmbito podem ser resumidos em quatro: o de vetar novas leis (*veto player role*), de amoldar seu conteúdo com efeito *erga omnes* (*policy player role*), de forçar seu cumprimento (*referee role*) e de agir

como representante alternativo da sociedade, reinterpretando as leis no caso concreto, visando a promover justiça social e equilíbrio entre as partes (*alternativesocietal player role*).

Além disso, as cortes podem intervir nesse processo tanto direta quanto indiretamente (SOUSA, 2010). No primeiro caso, os juízes são chamados pela via processual a dar seu consentimento a respeito de uma específica política como requisito de sua implementação. Já da segunda forma, o mero contato com demandas judiciais pode produzir mudanças de comportamento dos atores políticos ao se antecipar desaprovação pela Justiça. Os quatro papéis se encaixam somente no modo direto de interferência.

No mais, essa atuação jurisdicional pode ter efeito somente entre as partes do processo (*inter partes*) ou ser aplicável aos demais casos similares (*erga omnes*) e pode alterar ou manter o *status quo* das políticas e das leis.

Segue-se uma descrição pormenorizada dos quatro papéis adaptados à ordem jurídica brasileira e à configuração do Poder Judiciário nacional.

### **3.1 Papel *Veto player***

O Judiciário tem papel essencial de vetar leis e políticas públicas que estejam em confronto com as Constituições Federal e Estaduais, retirando-as do ordenamento jurídico, de modo a reestabelecer o *status quo* vigente anteriormente à promulgação do ato normativo inconstitucional. Tais decisões, por óbvio, têm efeitos *erga omnes*.

Por falhas na dinâmica do processo político-social, promulgam-se atos normativos que vão de encontro a normas constitucionais que veiculam linhas básicas do Estado, diretrizes e limites ao conteúdo da legislação, por vícios formais ou materiais que diminuem o bem-estar da sociedade como um todo, assim como a previsibilidade das regras institucionais.

Tsebelis (TSEBELIS, 1995, 2002) argumenta que mudanças políticas se tornam mais difíceis ao passo que aumentam os jogadores de veto na arena política, vez que se dificulta o consenso, aumentando a estabilidade das políticas públicas. Além disso, a declaração judicial de compatibilidade da política pública com a constituição legitima sua aplicabilidade. Desse modo, o controle de constitucionalidade evidencia-se como instrumento de estabilidade do ordenamento jurídico e, em última instância, das políticas públicas.

Trata-se de um sistema de freios e contrapesos por excelência garantido pelas constituições rígidas, cujos pressupostos são a supremacia formal da constituição e a existência de uma Corte Suprema responsável pela última palavra sobre a jurisdição constitucional – no caso brasileiro, o



Supremo Tribunal Federal. Sousa (SOUSA, 2010) defende que o papel *veto player* é o mais expressivo no Brasil.

Quanto mais forte e independente dos outros poderes for o Judiciário, mais ele atuará nesse papel (HAMMERGREN, 2002). Contudo, a pura existência de revisão judicial não são suficientes para caracterizar as cortes como *veto players*. A propensão dos magistrados a declarar uma lei inconstitucional dependerá de sua formação jurídico-educacional, do grau de independência que possui, de suas crenças a respeito de qual é o papel do Poder Judiciário (SOUSA, 2010). Sobre o tema, Sadek (SADEK, 2006) traz pesquisa relevante por meio de entrevistas aos magistrados a respeito da percepção do seu papel na sociedade.

### **3.1.1 Papel *veto player* no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema de controle de constitucionalidade a partir da incorporação de diversos modelos, sobretudo o austríaco e o americano, resultando no chamado controle misto, o qual pode ser anterior (preventivo) ou posterior (repressivo) à promulgação da lei.

O controle preventivo de constitucionalidade das leis é exercido, em regra, pelo Legislativo, por intermédio das comissões de constituição e justiça ou pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso, e pelo Executivo, quando se utiliza do veto por motivo de inconstitucionalidade. Contudo, admite-se, excepcionalmente, o controle judicial prévio para defender pela via concreta a observância do devido processo legislativo nos projetos de lei (MS 23.565/DF) ou ainda para evitar a tramitação e aprovação de propostas de emenda à Constituição que tendam a abolir cláusulas pétreas, hipótese assegurada pela jurisprudência do STF proferida no MS 20.257/DF. Aqui, o poder de veto permite que se atrase a promulgação da lei, ampliando o tempo para o debate democrático e amadurecendo pontos de consenso consoantes com a Constituição.

Entretanto, é no controle repressivo que o Judiciário desempenha o papel de veto com maior frequência. Nele seguiu-se um sistema jurisdicional que concebe a existência do controle difuso por via incidental, juntamente com o critério concentrado por via principal.

O concreto ou difuso, sedimentado nos Estados Unidos no caso *Marbury v. Madison* (1803), permite que qualquer juiz ou tribunal deixe de aplicar lei que considere inconstitucional no caso concreto, produzindo efeito somente entre as partes (*inter partes*). Nesse caso, a inconstitucionalidade da política pública é posta como questão incidental, como premissa lógica do pedido principal, não sendo, pois, o objeto da ação.

No primeiro grau, os juízes podem desempenhar o papel *veto player*, sem qualquer restrição, o que não ocorre no âmbito dos tribunais. Em razão do art. 97 da CF/88, os órgãos fracionários dos tribunais (turmas, câmaras e seções) não podem declarar a inconstitucionalidade de políticas públicas, mas somente o Pleno ou o Órgão Especial o fazem por meio do julgamento da Arguição (ou Incidente) de Inconstitucionalidade, pela votação de maioria absoluta de seus membros (cláusula de reserva de plenário ou *fullbench*), cuja decisão vincula os demais órgãos fracionários do respectivo tribunal. Apesar do efeito *inter partes*, pode-se observar o papel *veto player* nos tribunais em razão da força vinculante em âmbito estadual das decisões em Arguição de Inconstitucionalidade.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o controle difuso se dá pela interposição do Recurso Extraordinário – recurso destinado ao STF em que se levantam questões prejudiciais em matéria constitucional –, onde a declaração de inconstitucionalidade decidida por maioria absoluta pode ensejar a suspensão da eficácia da norma (*erga omnes*) pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, X, da CF/88.

Por outro lado, o controle concentrado é o meio mais utilizado e eficaz para o Judiciário vetar uma política pública inconstitucional. Seu principal instrumento é a Ação Direta de Inconstitucionalidade genérica, descrita no art. 102, I, a, da CF, cujo objeto principal, autônomo e exclusivo da causa é o reconhecimento da incoerência da lei apontada com o sistema normativo constitucional, com efeito *erga omnes* e *extunc*. Nesse ponto, há de se verificar a razoabilidade da pretensão e disponibilidade financeira do Estado para a implementação da política pública via controle do STF e a violação aos direitos mínimos tem de ser evidente e arbitrária.

A Constituição elenca os agentes legitimados para sua interposição em um rol taxativo (exaustivo) que são o Presidente da República, Procurador-Geral da República, Partido Político com representação no Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a Mesa do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Assembleia Legislativa de Estado ou da Câmara Legislativa do DF, o Governador do Estado e do Distrito Federal e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, sendo que os últimos quatro, devem demonstrar interesse na proposição da ação relacionado à sua finalidade institucional, a denominada pertinência temática. A Constituição Estadual pode ainda constituir outros legitimados para atuar no âmbito estadual. Todos eles se colocam em posições de grande importância, como verdadeiros agentes políticos que impulsionam a atuação do Judiciário nesse sentido.

É interessante notar que, tanto na via concentrada quanto na difusa, existem meios dos magistrados, sob a discricionariedade do relator, obterem mais informações sobre tema e pontos de vistas distintos sobre a aplicabilidade e a inconstitucionalidade da política ou da norma, como pela participação da Advocacia Geral da União, da Procuradoria-Geral da República, dos Tribunais Superiores, Federais e Estaduais e de outras entidades ou instituições que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais, no papel de *amicus curiae*, demonstrada a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes.

Assim, a presença do *amicus curiae* (arts. 543-A, par. 6º, 543-C, par. 4º e 482, § 3º do CPC) caracteriza um mecanismo de legitimação da decisão, retirando o caráter subjetivo do caso para assumir função de defesa da ordem constitucional objetiva, trazendo o diálogo judicial e o contraditório o fator consenso às deliberações sobre políticas públicas. Isso porque essa modalidade *sui generis* de intervenção – também válida para a ADC e a ADPF (explicadas adiante) – pluraliza e democratiza o debate constitucional, pela participação formal de entidades e de instituições que representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais.

O papel de veto também se revela quando o Supremo julga improcedente uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (art. 102, I, “a”, CF), cujo objetivo é transformar uma presunção relativa (*juris tantum*) de constitucionalidade de certa lei em absoluta (*juris et de jure*), não mais admitindo prova em contrário. Desse modo, gera-se estabilidade e segurança jurídica para as políticas públicas submetidas a esse crivo. A decisão nesse processotem efeitos vinculantes e *erga omnes*, e seus legitimados são os mesmos da ADI.

De todo modo, é importante notar que a ADI e a ADC não vinculam o Poder Legislativo, mas somente o Poder Judiciário e a Administração Pública. Isso significa dizer que, apesar da decisão possuir efeito *erga omnes*, o Legislativo pode produzir novas leis em sentido diverso do que foi decidido pelo STF, permitindo que se iniciem novas rodadas no jogo estratégico institucional.

Há também a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que foi criada para suprir lacunas existentes entre o controle de constitucionalidade concentrado e o difuso, ao possibilitar o controle de atos normativos municipais e pré-constitucionais, e para reduzir o grande número de controvérsias constitucionais existentes até então. Ela se presta a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público e quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal (art. 102, § 1º da CF). Nela o STF se comporta, ora como *veto player*, ora como *referee player*, porque pode

terminar por invalidar a política pública ou corrigir desvios de políticas públicas que tenham gerado ou possam gerar lesão. Importante notar que essa ação só se veicula no âmbito federal.

### **3.1.2 Papel *veto player* nos estados**

O papel de *veto player* desempenhado anteriormente à promulgação da lei também se expressa por meio do mandado de segurança preventivo impetrado por parlamentares das assembleias legislativas estaduais, sendo julgados pela segunda instância dos Tribunais de Justiça do respectivo estado federativo.

No âmbito estadual, o questionamento da constitucionalidade de normas estaduais e municipais pode se dar em face da Constituição Estadual, conforme dispõe o art. 125, §2º da CF, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) – ou Representação de Inconstitucionalidade –, cuja competência é concedida ao Pleno ou ao Órgão Especial. O mesmo se aplica à contestação de constitucionalidade de leis distritais tendo como parâmetro a Lei Orgânica do Distrito Federal frente ao seu respectivo Tribunal de Justiça (TJDFT). Novamente, concede-se o efeito *erga omnes* para essas decisões. Além disso, a Constituição Estadual prever a ADC, por simetria, no âmbito dos estados, mas nem todas o fazem.

O controle difuso de constitucionalidade das políticas públicas é instrumentalizado pela referida Arguição de Inconstitucionalidade (AI), que também traduz o desempenho do papel *veto player* por ter caráter vinculante com relação aos órgãos vinculantes do tribunal, ou seja, no território do estado.

Contudo, diante da limitação fática de acesso aos dados relativos ao mandado de segurança preventivo, à ADC e à AI, a mensuração do desempenho do papel *veto player* em cada estado pode ser feita pela análise dos dados disponíveis sobre as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) julgadas em face da Constituição Estadual pelos respectivos Tribunais.

## **3.2 Papel *Policy player***

Um segundo papel que o Poder Judiciário possui no processo de produção e implementação de políticas públicas constitui-se na modulação do seu conteúdo, interpretando as leis para determinar seu sentido original e sua aplicabilidade ou reinterpretando-as para se adequarem ao contexto social. É mais usualmente desempenhado quando a lei é ambígua, como, por exemplo, no caso de normas programáticas. Esse papel tem efeitos *erga omnes* e muda o *status quo* jurídico.

Nessa interpretação, as cortes podem tornar algumas questões mais relevantes do que as outras, trazendo-as para o centro de debate político e da sociedade, sobretudo na mídia, podendo expandir sua visibilidade e seus efeitos, o que influencia nas arenas políticas (SOUSA, 2010).

Além disso, o Judiciário pode induzir o Legislativo a tomar medidas corretivas e reformular leis ambíguas ou vagas (omissões legislativas), além de agir como legislador positivo na hipótese da inércia reiterada e injustificada do legislador. Essa postura ativa nos dois casos pode gerar conflitos entre Judiciário e Legislativo, se esse perceber essa atuação como invasão de seus poderes e funções constitucionais. Por isso, esse papel é mais bem desempenhado quando há grande interação entre o Judiciário e o Legislativo, motivo pelo qual se deve considerar o ambiente político antes de atuar ativamente (SOUSA, 2010).

Ademais, o Executivo e Legislativo podem pedir auxílio ao Judiciário para esclarecer algum entendimento ou dar sua opinião antes da promulgação da lei (em audiências públicas, por exemplo), mesmo que informalmente, como em entrevistas à mídia. Desse modo, a Justiça tem capacidade, ainda que implicitamente, de elaboração de políticas públicas.

### **3.2.1 Papel *policy player* no Brasil**

Como argumentado na seção 3.1.1, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) também instrumento para o desempenho do papel *policy player*, quando corrige desvios de políticas públicas que tenham gerado ou possam gerar lesão, modificando o modo de atuação do Poder Público. Os mesmos legitimados da ADI podem apresentá-la perante o STF e, se julgada procedente, tem efeitos *erga omnes*, *extunc* e vinculante, devendo o Poder Público proceder ao imediato cumprimento da decisão. No mais, pode haver nessa ação audiências públicas para ouvir pessoas com experiência e autoridade na matéria para esclarecer a questão, caso os Ministros entendam necessário.

Além disso, para o Judiciário induzir o Legislativo e o Executivo a preencher as omissões legislativas o sistema jurídico brasileiro previu dois instrumentos: o mandado de injunção (MI) e a ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão (ADO).

O mandado de injunção, disposto no art. 5º, LXXI, da CF, é um remédio constitucional cabível na falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Tal instrumento se presta, no caso, a atuar em situações em que não há política pública que ampara o direito fundamental do indivíduo, sobretudo prerrogativas de cidadania, de modo a impedir o seu exercício.

Trata-se de uma ação constitucional de garantia individual, encaixando-se como um meio de controle difuso. Pode ser impetrado por qualquer pessoa, inclusive por uma coletividade (mandado de injunção coletivo), conforme a jurisprudência do STF, pleiteando regulamentação de matéria cuja ausência de regras está inviabilizando a fruição de direitos e liberdades de seus membros.

A competência para julgá-lo é do STF, quando a regulamentação da norma for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Mesa das Câmaras Legislativas, TCU, Tribunais Superiores ou do STF (art. 102, I, “q”, CF). Mas se a atribuição for de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, exceto os de competência dos Tribunais Militar, Eleitoral, do Trabalho e Federal ou do STF, caberá ao STJ julgá-lo (art. 102, II, “a”, CF). Já no âmbito estadual, essa competência de julgar mandados de injunção contra autoridades estaduais e municipais é definida em cada Constituição Estadual, normalmente de competência do respectivo Tribunal Estadual (art. 125, § 1º, CF).

Encaixa-se como meio de intervenção do Judiciário nas políticas públicas no papel *policy player*, pois permite que se pleiteie a fruição de direitos sociais obstados pela falta de norma pela indicação pelo órgão decisório do direito a ser aplicado no caso concreto. Desse modo, é possível que se chame atenção para direitos não contemplados por nenhuma política pública existente.

Analisando-se mais profundamente o tema a respeito dos posicionamentos do Judiciário em relação ao modo de atuação judicial nos mandados de injunção, vislumbram-se quatro visões principais: de que o Judiciário legisla no caso concreto, com efeito *erga omnes*, até que sobrevenha norma integrativa por parte do Legislativo (concretista geral); de que esse ato tem efeito somente *inter partes* (concretista individual direta); de que a atuação ativista deve ser implementada, somente após o esgotamento do prazo para o Legislativo elaborar a norma regulamentadora (concretista individual intermediária) e de que a decisão apenas decreta a mora, reconhecendo formalmente a inércia do Legislativo sem se emprestar ao magistrado qualquer poder legislativo (não concretista).

Dentre todas as posições possíveis, as vertentes concretistas tem sido cada vez mais adotadas, como um desdobramento do processo de judicialização das políticas públicas. Nesse sentido, quanto mais desarrazoada, negligente e desidiosa for a inércia dos outros Poderes, maior a será propensão do Judiciário a se utilizar de uma postura mais próxima ao concretismo, influenciando de modo mais incisivo as políticas públicas analisadas, ou melhor, sua ausência. De todo modo, o Judiciário, ao se utilizar da teoria concretista, deve agir com cautela, calculando cuidadosamente os efeitos da sua atuação como legislador positivo.

Com o mesmo objetivo, mas com pequenas distinções, a Constituição Federal criou a ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão (ADO), no seu art. 103, §2º, e na Lei 12.063/09, sendo um outro mecanismo de realização desse papel. Diante da falta de medida regulamentadora de dispositivo da Constituição de eficácia limitada, interpõe-se ADO como meio de torná-lo efetivo. Para maior aproveitamento das demandas, o STF reconheceu ser possível a aplicação da fungibilidade entre ADI e ADO. Também é possível em caso de omissão parcial e relativa – quando houver necessidade de atualizar o programa normativo dos regulamentos editados, ou ferirem o princípio da isonomia, por deixar de contemplar situações que igualmente deveriam estar incluídas no programa normativo.

Julgada procedente a ADO, será dada ciência ao órgão competente, constituindo-o em mora. Em se tratando de órgão administrativo, deverá editar a norma no prazo de 30 dias (ou em prazo razoável, excepcionalmente), sob pena de responsabilidade, reconhecendo-se uma eficácia mandamental média. Mas se a inconstitucionalidade decorrer de órgão legislativo, a Constituição e a lei não cogitaram sequer o prazo para suprimento da omissão, limitando tal decisão a uma eficácia mandamental mínima, tendo em vista que há ao menos uma sanção de natureza política. Além do mais, vale ressaltar que o STF não pode suprir de forma alguma a omissão inconstitucional.

Os legitimados para sua interposição são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade e ela deve ser interposta perante o STF, qualquer que seja o órgão responsável pela emissão, uma vez que se trata de controle concentrado. Em se tratando de inconstitucionalidades com relação às constituições estaduais, essas devem prever a existência desse instrumento nesse âmbito, para que seja julgado pelo Tribunal de Justiça do estado.

As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam o processo legislativo não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. Temos como exemplo os casos de regulamentação por parte do Judiciário do direito de greve dos servidores públicos, a aposentadoria especial de servidores públicos, dentre outros. Novamente, ressalta-se a importância das audiências públicas nessa ação, para que a modulação das políticas públicas se dê em consonância com os interesses sociais e levando-se em conta os fatores técnicos do caso.

Igualmente, a criação do CNJ, com a EC n. 45/2004, tem intensificado a visualização e a discussão de temas jurídicos e sociais polêmicos e que necessitam ser normatizados, gerando insumos democráticos essenciais para a formação de políticas públicas legítimas e estáveis.

### 3.2.2 Papel *policy player* nos estados

Na Justiça estadual, o desempenho desse papel só pode se dar pelo mandado de injunção e, dependendo do estado, pela ADO, uma vez que a ADPF é de competência exclusiva do STF. Portanto, para a mensuração do papel *policy player* nos estados utilizar-se-á, por simplificação, diante das limitações de dados, os dados relativos aos mandados de injunção, individuais e coletivos julgados em cada estado em um certo intervalo de tempo.

### 3.3 Papel *referee player*

O papel de árbitro (*referee*) do Judiciário visa assegurar a efetiva implementação das políticas públicas, evitando os problemas de “legislação simbólica”<sup>18</sup>, sobre os quais discorre Marcelo Neves (NEVES, 2007, pp. 40-101). Trata-se de uma supervisão da sua eficaz execução, atuando como uma força externa ou um árbitro em acordos envolvendo o governo, demonstrando o poder de coação judicial, ou o termo cunhado no inglês: *enforcement*.

Isso se dá pela fiscalização das atividades administrativas e pela resolução de conflitos do dia a dia envolvendo o Poder Público, que não podem ser resolvidos no âmbito das agências regulatórias ou das próprias partes.

#### 3.3.1 Papel *referee player* no Brasil

No Brasil, esse controle externo da execução das políticas públicas se dá caso a caso, pelo impulso das partes prejudicadas pelo inadimplemento estatal. O eficaz desempenho desse papel pode desincentivar o Legislativo a produzir legislação simbólica, somente para dirimir conflitos políticos e sociais, cujo objetivo implícito é que não venha a produzir efeitos na prática.

Quando as políticas públicas entram em vigência, qualquer pessoa prejudicada pode pleitear judicialmente seu cumprimento, da forma mais eficaz e adequada. Tal atuação pode, segundo estudo de Alston (ALSTON, 2009), diminuir os gastos públicos, déficits fiscais e a corrupção, sendo, pois, indispensável para o crescimento econômico do país. Além disso, cria um ambiente legal seguro para o investimento, onde há previsibilidade quando da promulgação das políticas.

Do mesmo modo, o combate à corrupção e à improbidade administrativa por intermédio de ações judiciais são meios de pressionar os administradores públicos a efetivarem o planejamento orçamentário das políticas públicas, provendo bens públicos, conforme estipulado, ao invés de bens

---

<sup>18</sup>Ocorre por meio do estabelecimento de normas que visam apenas confirmar valores sociais, demonstrar a capacidade de ação do Estado e adiar a solução de conflitos sociais por compromissos dilatórios, em lugar de dar-lhes real eficácia.



privados. O acompanhamento da destinação dos recursos e a punição dos responsáveis pelo desvio dessas verbas são expressões inequívocas do papel *referee player*.

Além desse meio, há uma grande diversidade de classes de ação que podem ser utilizadas com o mesmo fim de forçar a implementação da política como a ação civil pública, o mandado de segurança individual e coletivo<sup>19</sup>, a ação popular<sup>20</sup> ou mera ação de obrigação de fazer ou não fazer.

### **3.3.2 Papel *referee player* para os estados**

Esse controle relativo às políticas públicas estaduais ocorre principalmente no Poder Judiciário a nível estadual, uma vez que as competências jurisdicionais sobre esse tipo de matéria recaem sobre as Justiças Estaduais e Federal. Entretanto, a última não será tratada no presente artigo por fugir do escopo do estudo e por acabar estendendo com demasia o foco de análise.

Elencar exatamente todos os tipos de ações que podem ser utilizados para se realizar o controle dos atos do Poder Público de acordo com as leis dispõem sobre políticas públicas é um trabalho árduo e muito minucioso, talvez até impraticável diante das inovações processuais criadas pelos advogados. Além disso, as questões processuais nos Tribunais são estabelecidas de forma distinta em cada Constituição Estadual e Regimento Interno, o que também dificulta a coleta dos dados. Enfim, não há dados disponíveis ao público a respeito das ações que se iniciam no primeiro grau de jurisdição, como a ação civil pública, a ação popular, a ação de improbidade administrativa, a maioria dos mandados de segurança.

Diante de todos os empecilhos, a *proxy* mais aproximada que foi possível se obter utiliza dados do CNJ relativo ao número de processos novos e pendentes de cada ano em que figuram como polo passivo o Poder Público. Com esses dados pode-se medir o grau de atuação do papel *referee player* em cada estado dividindo-se o número de casos novos sobre o número de casos pendentes, sob a presunção de quanto maior for a efetividade desse papel por parte do Judiciário, maior será a demanda para que ele seja desempenhado.

### **3.4 Papel *alternativesocietalrepresentative player***

Quando o Poder Judiciário atua como representante alternativo da sociedade para trazer justiça social e representação aos hipossuficientes ou vulneráveis, ele está desempenhando seu quarto papel.

---

<sup>19</sup>Remédio constitucional destinado à busca da proteção de direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, contra atos ou omissões ilegais ou com abuso de poder de autoridade, buscando a preservação ou reparação de interesses transindividuais (individuais homogêneos ou coletivos).

<sup>20</sup>Cabível contra atos estatais de efeitos concretos não editado sob forma de lei.

Sem mudar a legislação vigente, alguns juízes, amigáveis à visão do Judiciário como instituição promotora de justiça social e corretora de normas míopes em relação às desigualdades fáticas, tentam, por meio da interpretação diferenciada dessas – ainda que contra a letra da lei (*contra legem*) –, reequilibrar a posição das partes no processo, redistribuindo os recursos legais de modo a favorecer as partes mais hipossuficientes jurídica e organizacionalmente. Tal conduta acaba por mudar o *status quo* legal e tem efeito *inter partes*. Extrapola-se o âmbito da judicialização para adentrar na seara do ativismo judicial.

Trata-se da utilização, via interpretação diferenciada das contradições, ambiguidades e lacunas do direito legislado numa ótica democratizante (WOLKMER, 2012)

Além de utilizarem o direito de modo alternativo, promovem um fórum (uma arena política) para defesa dos direitos civis e sociais, sob o princípio da igualdade anterior à lei, tornando alguns conflitos mais salientes que outros. Atuam como a voz de certas camadas da população que, normalmente, não têm acesso efetivo ao ambiente político, desempenhando um verdadeiro papel contramajoritário, o que expande a visibilidade pública desses conflitos para sua reformulação legal e o leque de atores que podem influenciar na implementação de políticas públicas.

Entretanto, a questão que se coloca é que os juízes não são eleitos democraticamente, portanto, não são objeto de *accountability* eleitoral (WALDRON, 2006). Assim, eles não são convencionalmente legítimos representantes da sociedade e, por isso, a denominação de representante alternativo da sociedade.

Ademais, há grande quantidade de especialistas que são contrários a essa atuação, uma vez que ela diminui a segurança jurídica, pois o grau de discricionariedade dos juízes é tão alto que impede que haja previsibilidade sobre o teor da decisão, aumentando sua demanda<sup>21</sup> (GICO, 2010). Isso torna todo processo judicial muito subjetivo e nem sempre equalizador das condições entre as partes, além do fato de que o Judiciário pode ser capturado por grupos de interesse.

### **3.4.1 Papel alternativesocietalrepresentative player no Brasil**

A crença de que o direito é instrumento de luta a favor da emancipação dos menos favorecidos e injustiçados, numa sociedade estratificada como a brasileira, faz com que se descarte o caráter de apoliticidade, imparcialidade e neutralidade dos juízes, utilizando-se o método histórico-social dialético, pela interpretação jurídico-progressiva, com o fim de levantar as

---

<sup>21</sup> Maior probabilidade de obter decisão favorável apesar de não ter direito segundo a interpretação da lei estritamente.

contradições, omissões e incoerências do sistema legal (WOLKMER, 2012). Ocorre mais frequentemente nas áreas trabalhistas, ambientais, previdenciárias, de regulação de serviços públicos, operações de crédito e relações de consumo.

No Brasil, somente na segunda metade dos anos 80 o movimento dos juízes adeptos ao uso alternativo do direito começaria a se solidificar e se institucionalizar, iniciando-se no Rio Grande do Sul<sup>22</sup>. Esse processo se desenvolveu e ganhou mais adeptos desde então, com expoentes como Sérgio Gischow Pereira.

Segundo Amilton Carvalho, o uso alternativo do direito seria a procura de um instrumental teórico e prático a ser utilizado por profissionais que desejam colocar seu saber a serviço da “emancipação popular”. Segundo o autor, a América Latina viveria uma “incipiente democratização”, o que faria com que o direito se tornasse indispensável instrumento para que as classes populares resistissem à dominação. Nesse contexto, o Judiciário deveria ser uma arena democrática, disponível aos cidadãos para que lutassem por seus direitos como, por exemplo, os aposentados na luta por reajustes em proventos ou mutuários prejudicados no Sistema Financeiro de Habitação (GUANABARA, 1996).

Hoje há uma grande corrente de juízes que se utilizam dessa linha de pensamento, principalmente, os de primeira instância, vez que as instâncias superiores tendem a seguir linhas jurisprudenciais mais conservadoras. Grandes têm sido os reflexos da aplicação dessa teoria, por vezes bons, por outras não, mas que, sem dúvida repercutem na esfera do processo de produção de políticas públicas. Em uma pesquisa realizada nos juízos e tribunais constatou que 73,1% dos magistrados acreditam que é possível que se tomem decisões que violem os contratos com objetivo de buscar a justiça social (ZYLBERSZTAJN, STAJN, 2005).

Isso faz com que os contratos se tornem mais incerto, pois podem ou não ser respeitados pelos juízes, dependendo da forma com que ele encara a não-neutralidade e a posição relativa das partes, tornando as transações mais arriscadas<sup>23</sup>. Nos casos em que essa não neutralidade é clara e sistemática, esse segmento menos privilegiados são penalizados com prêmios de risco mais altos ou até pela não inserção no mercado.

---

<sup>22</sup>Em 1986, ocorreu o congresso da Associação de Juízes do Rio Grande do Sul, quando se reuniram para coletar sugestões para a Constituinte no ano seguinte. Houve grande convergência do ponto de vista dos juízes em relação às ideias do atual uso alternativo do direito, sugerindo-se até a realização de eleições diretas para desembargadores e presidentes de Tribunais.

<sup>23</sup>Prêmios de risco que reduzem salários e aumentam juros, aluguei e preços em geral.

### 3.4.2 Papel alternativasocietalrepresentative nos estados

Uma forma de se medir essa atuação do Judiciário de cada estado como representante alternativo da sociedade, a despeito da impossibilidade de mensuração exata, é pela proporção de recursos interpostos contra decisões dos magistrados que são julgados procedentes no sentido de reverter a decisão da instância inferior, demonstrando que o órgão revisor hierárquico não concorda com a forma como está sendo interpretado a norma no caso concreto, por primar pela legalidade.

## 4 Metodologia

### 4.1 Construção das Variáveis

Com base na fundamentação teórica desenvolvida na seção anterior, as *proxies* para os quatro papéis foram construídas adequando-se às limitações de acesso a dados sistematizados das Justiças Estaduais. As principais fontes de dados utilizadas são os sites dos Tribunais de Justiça de cada Estado – mais especificamente, as informações contidas na área “consulta de jurisprudência” – e o programa do CNJ intitulado “Justiça em Números”<sup>24</sup>.

A coleta de dados conteve-se ao período compreendido entre 2009 e 2013, pelo fato do CNJ só ter disponível estatísticas da Justiça em Números a partir de 2009. Dados de 2013 só existem para os papéis *veto player* e *policy player*. Ainda assim, há grande escassez de dados, apontando uma urgente necessidade de publicização e sistematização dos dados relativos ao Poder Judiciário. Esse foi, sem dúvida, um dos maiores entraves do estudo.

#### 4.1.1 Índice Veto Player (VP)

A mensuração do papel veto player deu-se com base nos dados relativos às ações diretas de inconstitucionalidade julgadas em cada Tribunal de Justiça dos 27 estados analisados de 2009 a 2013, informações obtidas no campo de “consulta de jurisprudência” de seus sites oficiais. Por meio da construção de uma base de dados completa, indicando a data de julgamento, o número do processo (para posterior conferência da veracidade dos resultados), a ementa e o resultado do julgamento, foi possível extrair as *proxies* que serão seguir apresentadas.

Quando o Judiciário julga ADIs, ele tem a possibilidade de julgar procedente, parcialmente procedente, improcedente e extinto sem resolução de mérito. Portanto, é possível medir o desempenho do papel *veto player* observando a proporção de vezes em que os órgãos julgadores de

---

<sup>24</sup><http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros;>  
<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/2013-01-04-19-13-21>

cada estado julgam procedentes ou parcialmente procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade que chegam ao seu crivo:

$$vp = \frac{ADI \text{ procedentes} + ADI \text{ parcialmente procedentes}}{ADI \text{ julgadas}}$$

Desse modo, extrai-se a proporção da atuação efetiva do Tribunal de Justiça como *veto player* com relação ao que lhe foi demandado para o desempenho desse papel. Esse índice pode variar de 0 a 1.

Contudo, a utilização exclusiva dessa *proxy* poderia deturpar os resultados, dado que, com um pequeno número de julgados (baixa demanda), o peso de uma única ação julgada procedente seria muito maior do que se tivesse uma alta demanda. Por exemplo, se um estado possuir somente uma ação direta de inconstitucionalidade julgada no ano e essa tem resultado procedente, seu desempenho será máximo, mas isso não significa que ela tenha alta performance na utilização do papel com relação aos outros estados. Portanto, é necessário que o índice de efetividade seja ponderado com alguma medida de produtividade sobre demanda do estado para que se corrijam tais distorções.

Assumindo-se que a demanda é proporcional à população, pode-se obter a produtividade comparada, especificamente nas ADIs, dividindo-se o número de ações diretas de inconstitucionalidade julgadas no ano sobre o número de habitantes do estado dividido por 100.000 no respectivo ano ( $h_2$ ):

$$dvp = \frac{ADI \text{ julgadas}}{h_2}$$

Enfim, para o cômputo final do índice veto player (VP), multiplicam-se os dois  $vp$  e  $dvp$ :

$$VP = \frac{ADI \text{ procedentes} + ADI \text{ parcialmente procedentes}}{ADI \text{ julgadas}} \cdot \frac{ADI \text{ julgadas}}{h_2}$$

$$VP = \frac{ADI \text{ procedentes} + ADI \text{ parcialmente procedentes}}{h_2}$$

A partir daí normaliza-se o índice anualmente, dividindo  $dvp$  pelo maior valor encontrado para os estados a cada ano. Desse modo, temos que  $0 \leq VP \leq 1$ .

#### 4.1.2 Índice *Policy Player* (PP)

Do mesmo modo, para calcular a incidência do papel de *policy player* nos estados, procede-se à uma ponderação entre efetividade do papel e sua demanda. Agora utilizam-se informações relativas aos mandados de injunção julgados anualmente, para os anos de 2009 a 2013, informações também disponíveis nos sites oficiais dos Tribunais. Conforme exposto na fundamentação teórica, o mandado de injunção é um bom “termômetro” para medir o nível de desempenho do papel *policy player*, visto que é a oportunidade em que os magistrados têm de agir como legisladores positivos, modulando a política, por intermédio da aplicação da teoria concretista<sup>25</sup>. Mesmo que não capte todo âmbito de atuação desse papel, o mandado de injunção aponta a propensão de modulação de políticas públicas por cada tribunal.

Ante ao exposto, pode-se estabelecer o subíndice de efetividade do papel *policy player* como sendo a razão entre o número de mandado de injunções julgados segundo a teoria concretista – na qual o Judiciário determina uma norma a ser aplicada por analogia diante da omissão legislativa – sobre o número total de mandados de injunção julgados:

$$pp = \frac{MI \text{ concretistas}}{MI \text{ julgados}}$$

Igualmente, o subíndice de demanda é construído dividindo-se o número total de mandado de injunção julgados no ano pela população do estado dividida por 100.000 ( $h_2$ ):

$$dpp = \frac{MI \text{ julgados}}{h_2}$$

O desempenho final do papel *policy player*, portanto, é mensurado por:

$$PP = pp \cdot dpp$$

$$PP = \frac{MI \text{ concretistas}}{MI \text{ julgados}} \cdot \frac{MI \text{ julgados}}{h_2}$$

$$PP = \frac{MI \text{ concretistas}}{h_2}$$

---

<sup>25</sup>Qualquer das três vertentes apresentadas na subseção 3.2.1..

Então dividem-se os valores encontrados pelo maior deles em cada ano, para encontrar o índice normalizado entre 0 e 1.

#### 4.1.3 Índice *Referee Player* (RP)

As maiores restrições de dados incidem principalmente nesse papel. Isso porque não foi possível a obtenção de dados que individualizassem as ações em classe, já que o CNJ só possui dados em agregado e as consultas de jurisprudência dos sites dos Tribunais só disponibilizam informações relativas a ações que tramitam no segundo grau (Tribunais de Justiça) – e a maioria das atuações desse papel se dão por meio de ações que se iniciam no primeiro grau de jurisdição, como a ação civil pública, mandados de segurança, dentre outros. Por conseguinte, procurou-se construir as *proxies* mais aproximadas possíveis com o desempenho do papel *referee player*.

Para os anos de 2009 a 2012 há dados do CNJ relativos ao número de ações intentadas contra os Estados e Municípios, indicando a grandeza da demanda no Judiciário pela implementação de políticas públicas. Nesse conjunto de dados, há informações faltantes para uma série de tribunais estaduais no decorrer desses anos, o que prejudica a análise, mas é um problema mitigado com o preenchimento procedido pelo software SPSS Statistics® versão 17.0 dos valores faltantes pelo método.

Para construir tal índice, utiliza-se a premissa de que quanto mais o Judiciário se mostra atuante como *referee player*, maior a demanda da população para que ele se utilize desse papel, tendo-se em vista que se gera a expectativa de efetividade da demanda. Assim, quanto mais casos novos no ano e menos processos pendentes de julgamento dos anos anteriores, maior desempenho do papel de *referee player* terá o estado.

Portanto, dividem-se as quatro variáveis que representam os casos novos – número de casos novos contra o Estado no primeiro grau (*cnce1*) e no segundo grau (*cnce2*); número de casos novos contra o Município no primeiro grau (*cncm1*) e no segundo grau (*cncm2*) – pelas que representam os casos pendentes – número de casos pendentes contra o Estado no primeiro grau (*cpce1*) e no segundo grau (*cpce2*) e o número de casos pendentes contra o Município no primeiro (*cpcm1*) e no segundo grau (*cpcm2*).

$$RP = \frac{cnce1 + cnce2 + cncm1 + cncm2}{cpce1 + cpce2 + cpcm1 + cpcm2} = \frac{\text{casos novos}}{\text{casos pendentes}}$$

E, enfim, normaliza-se RP pelo maior índice do ano. Temos que  $0 \leq RP \leq 1$ .

#### 4.1.4 Índice *Alternative Societal Representative Player* (ASP)

A última dos quatro índices trata da mensuração do quanto cada Justiça Estadual atua como representante alternativo da sociedade, interpretando a lei de forma anômala para realizar justiça social entre as partes. Com esse objetivo, e levando-se em conta a dificuldade fática de medir o desempenho desse papel, utilizamos as estatísticas que expõe o índice de reversibilidade das decisões de primeiro grau (*rd1*) e no segundo grau (*rd2*) em cada ano – proporção de recursos interpostos contra decisões de primeiro e segundo graus em que se decidiu pela reversão da sentença, ainda que parcialmente, em relação ao número total de recursos interpostos às respectivas instâncias –, do Justiça em Números (CNJ) ( $0 \leq rd1, rd2 \leq 1$ ), dados disponíveis para os anos de 2009 a 2011.

Como também há grande defasagem de dados, decidiu-se pelo uso da média quando houver as duas estatísticas:

$$ASP = \frac{rd1 + rd2}{2}$$

e somente uma delas, quando não houver as duas. Contudo, ainda permanecem sem índice os estados em que não existem informações nem sobre *rd1* nem sobre *rd2*, que se completam por meio da utilização dos métodos estatísticos do software SPSS. Havendo *ASP*, dividir-se-á o índice pelo maior valor encontrado a cada ano, normalizando-o ( $0 \leq ASP \leq 1$ ).

A fundamentação teórica para a utilização dessas variáveis embasa-se no fato de que as instâncias superiores tendem a seguir entendimentos mais uniformizados e consoantes com o sentido original das legislações, reformando, portanto, grande parte das ações julgadas pelos magistrados com o ímpeto de desempenhar o papel de *alternativesocietalrepresentative player*.

#### 4.1.5 IDH

Pelo fato de não haver índices que medem com maior exatidão a qualidade das políticas públicas em todos os estados brasileiros, utilizou-se o IDH como *proxy* para tanto. O IDH dos estados brasileiros tem dados disponibilizados pela PNUD para os anos de 2005, 2010 e 2013. Por conseguinte, realizou-se o método de polarização, para encontrar os valores ponderados para todos os anos de 2009 a 2013.



## 4.2 Substituição de valores faltantes

O *software* SPSSStatistics® versão 17.0 permite que se proceda a uma operação preenchimento de valores faltantes em uma amostra, com a obtenção de estimadores de máxima verossimilhança por meio do *Expectation-Maximization algorithm* (ou *EM algorithm*). Esse método se desdobra em dois passos: o primeiro – *E-step*– estimam-se as variâncias, covariâncias e as médias, passando-se a utilizar essas estimações para criar a equação de regressão que prediz os valores faltantes; o segundo passo – *M-step* – consiste em utilizar as equações para preencher tais valores, calculando quais seriam as variâncias e as covariâncias se não se passasse por esse papel. Então, retorna-se ao passo 1 com as novas médias e covariâncias, para construir novamente equações de regressão para se encaixar nos dados. Volta-se ao passo 2 e assim por diante, até que o sistema se estabilize, momento em que ter-se-á as médias e covariâncias necessárias para qualquer forma de dado subsequente (HOWELL,2013).

Todo esse processo é feito automaticamente pelo software, resultando na construção de um conjunto de dados completo (sem valores faltantes) e sem valores enviesados, pronto para realização da análise de clusters.

## 4.3 Análise de Clusters

Os métodos de análise classificatória ou *cluster analysis* permitem determinar classes ou subgrupos dentro de um conjunto de  $n$  indivíduos, de modo que cada subgrupo seja internamente homogêneo e que diferentes subgrupos sejam heterogêneos entre si. Procuram-se direções no comportamento das variáveis descritivas dos indivíduos que evidenciem essa separação entre os integrantes do todo. A utilização desses métodos no presente estudo faz-se pertinente no sentido de observar quais estados possuem desempenhos similares entre si na intervenção em políticas públicas.

Decidiu-se pela utilização método não-hierárquico k-médias (MC QUEEN, 1967), presente no software SPSS Statistics® versão 17.0, pelo fato de ser possível fixar o número  $k$  de subgrupos que se pretende construir, além do fato da divisão em  $n$  grupos não depender da divisão de  $n-1$ . Assim, diante da possibilidade de estabelecer somente 2 classes ( $k=2$ ), é possível analisar qual seria o ponto crítico das quatro variáveis, pelo cálculo do ponto médio dos centros dos subgrupos. Esse ponto crítico é pertinente para estabelecer “âncoras qualitativas” (RAGIN, 2000) a serem utilizadas para a construção das variáveis *fuzzy* no modelo QCA, adiante descrito.

De modo abreviado, o software procede a três passos para realizar a análise de cluster não-hierárquica do tipo k-médias:

- i. Parte-se de k indivíduos iniciais (as sementes)
- ii. Associa-se os n-k indivíduos restantes à classe cujo centro de gravidade lhe esteja mais próximo
- iii. Após a classificação de cada indivíduo, calcular-se-á o novo centro de gravidade de cada subgrupo, realizando-se novamente a análise associativa, até que se encontre a configuração com maior homogeneidade interna dos subgrupos e heterogeneidade externa desses.

Assim, para cada ano (2009-2013) foi feita tal análise, com base na observação das variáveis VP, PP, RP e ASP, para cada estado, encontrando-se os centros dos subgrupos para cada uma de suas variáveis.

#### 4.4 Análise Qualitativa Comparativa (QCA)

O objetivo do presente estudo consiste em observar a realidade empírica que envolve as políticas públicas e o Poder Judiciário, caracterizada pela existência de complexidade causal e equifinalidade<sup>26</sup>, no sentido de que não se sabe *a priori* quais são as configurações causais entre as quatro variáveis construídas que resultarão em um IDH “bom” ou “ruim”. Por tais especificidades, a utilização de metodologias comparativas mostra-se adequada e pertinente, pelos motivos que se passa a expor.

A QCA (*qualitative comparative analysis*) é uma análise empírica comparativa pouco conhecida no campo de estudo das ciências econômicas, que utiliza álgebra booleana<sup>27</sup> para introduzir métodos de comparação utilizados em estudos qualitativos de fenômenos sociais a nível macro, possibilitando a maximização do número de comparações, a replicação dos modelos e a identificação de regularidades (BERG-SHLOSSER *et al.*, 2008), sobretudo, quando há pequena quantidade de dados, como é o caso. Além disso, ela permite transplantar a lógica e a intensidade empírica das análises qualitativas para situações em que normalmente se utilizam métodos quantitativos, sendo classificada como um método quali/quantitativo (RAGIN, 1987).

Mas, diferentemente dos métodos quantitativos, que se restringem a análises de correlação bivariada, esse método considera a variabilidade de causas e variáveis em diferentes condições

---

<sup>26</sup>Estado final que pode ser atingido com origem em condições iniciais diferentes e através de meios diversos.

<sup>27</sup>Estruturas algébricas que captam as propriedades essenciais de operadores lógicos e de conjuntos, trabalhando com operações binárias de união e interseção.

selecionadas, o que permite a observação da “complexidade conjuntural múltipla”<sup>28</sup> (RIHOUX, RAGIN, 2009), mantendo-se ainda certo nível de generalização (RAGIN, 1987).

O QCA conjuga-se muito bem com a utilização de variáveis *fuzzy*, cuja lógica alicerça-se na hipótese de que todas as variáveis podem ser compreendidas a partir de uma escala contínua de 0 a 1, valores esses que indicam graus de associação com os extremos da variável. A transformação das variáveis em conjuntos *fuzzy* (ou *fuzzy-set*) para então utilizá-los no método QCA confere maior precisão à análise do fenômeno e maior aproximação entre teoria e técnicas analíticas, desde que os parâmetros sejam estabelecidos com base em fundamentos teóricos fortes, para não perder o caráter imparcial da pesquisa em seu âmbito qualitativo.

Sobre o processo de calibragem<sup>29</sup>, é necessário explicar que o estabelecimento das “âncoras qualitativas” das variáveis transformadas em *fuzzy* – parâmetros que separam de forma qualitativa o conjunto em um eixo limítrofe –, no caso em análise, foram estabelecidos pelo ponto médio entre os valores centrais dos dois subgrupos criados pela análise de cluster em cada ano. Assim, o *fuzzy-set* faz o escalonamento das variáveis distinguindo os estados como detentores de “alto desempenho” ou “baixo desempenho”, de forma contínua. Quanto aos demais parâmetros, estabeleceu-se como mínimo o menor valor observado entre os estados, aproximado para baixo na segunda casa decimal, e como máximo o maior valor encontrado, aproximado para cima, igualmente, na segunda casa decimal.

Também vale ressaltar que na construção do conjunto *fuzzy* para o IDH, a âncora qualitativa foi fixada no valor de IDH obtido a nível nacional para o respectivo ano, enquanto os parâmetros máximos e mínimos foram estabelecidos da mesma forma das outras variáveis. Desse modo, um IDH “bom” é aquele que supera o valor da âncora, enquanto um IDH “ruim” é aquele inferior ao IDH nacional.

O *software* utilizado denomina-se fs/QCA® versão 2.5 (RAGIN et al., 2006), o qual mapeia todas as combinações das condições causais, trazendo informações na “tabela verdade” sobre a frequência, a consistência e a cobertura, valores dados para cada configuração e para o todo. Enquanto a consistência pode ser comparada com o grau de significância das análises econométricas, a cobertura se assimila ao poder de explicação da conjuntura causal. Para melhor esclarecimento, observe-se como fica a configuração da tabela verdade para análise dos determinantes de um “bom” IDH para o ano de 2009:

---

<sup>28</sup>Múltiplos caminhos para se chegar ao mesmo resultado dependendo da conjuntura causal.

<sup>29</sup>Processo de transformação das variáveis contínuas em *fuzzy*.

#### Ilustração 4: Tabela Verdade fsQCA

f_asp	f_rp	f_pp	f_vp	number	f_idh	raw consist. ▽	PRi consist.	SYM consist
0	0	1	1	1	1	1.000000	1.000000	1.000000
0	1	1	0	1	1	1.000000	1.000000	1.000000
1	0	1	1	1	1	1.000000	1.000000	1.000000
0	1	1	1	2	1	1.000000	1.000000	1.000000
0	1	0	0	1	1	0.849823	0.514286	0.514286
1	1	0	0	1	1	0.848771	0.523810	0.523810
1	1	0	1	3	1	0.847458	0.661654	0.661654
0	0	0	1	2	1	0.843338	0.593156	0.602317
0	1	0	1	5	1	0.842466	0.669540	0.669540
1	0	0	0	3	0	0.615482	0.196287	0.196287
0	0	0	0	5	0	0.564948	0.175781	0.176817

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Na tabela verdade, há a correspondência direta entre suas linhas e colunas que compõe o espaço vetorial definido pelo conjunto *fuzzy*, a avaliação da distribuição dos casos nas diferentes combinações de causalidade existentes e a avaliação de consistência de cada uma dessas combinações (RAGIN, 2008). Nesse momento, escolhe-se o grau de consistência mínimo (*cut-off*) da análise, que deve ser fixado em 0.75, segundo sugestão dos desenvolvedores do método (RAGIN, 2000), a não ser em situações em que a consistência total fique abaixo desse valor, situação em que se aumenta o *cut-off*.

A partir daí os resultados são gerados pelo sistema, a partir do algoritmo de simplificação das configurações mapeadas. Apresentam-se três tipos de solução: a mais detalhada (*complexsolution*), a intermediária (*intermediatesolution*) e a mais simples (*parcimonioussolution*). Enquanto essa traz contrafatuais “fáceis”<sup>30</sup> e “difíceis”<sup>31</sup> que só incluem condições essenciais, a solução intermediária traz tanto condições causais essenciais quanto periféricas.

Pelo fato da leitura dos outputs do software não ser amigável, optou-se pela utilização da notação desenvolvida por Fiss (FISS, 2011), que indica com um círculo preenchido (●) a presença da variável com alto desempenho na condição e um círculo cruzado (⊗) a presença da variável com um fraco desempenho na condição. Se o círculo for grande, representa que a variável tem forte relação de causalidade (central ou essencial – *core*) e, se for pequeno, que a variável tem relação de causalidade relativamente mais fraca (periférica).

No mais, as informações da tabela referentes a “*rawcoverge*” indicam o percentual de explicação de cada configuração, enquanto a “*uniquecoverge*”, a proporção de casos explicados exclusivamente por cada uma das configurações, sem estar coberto pelas outras.

<sup>30</sup>Quando condições causais redundantes são consideradas.

<sup>31</sup>Quando condições causais redundantes não são consideradas.

Por exemplo, se temos as seguintes configurações para o ano de 2009 com um “bom” IDH:

### Ilustração 5: Outputs fsQCA

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---				--- INTERMEDIATE SOLUTION ---			
frequency cutoff: 1.000000				frequency cutoff: 1.000000			
consistency cutoff: 0.842466				consistency cutoff: 0.842466			
				Assumptions:			
	raw	unique	consistency		raw	unique	consistency
	coverage	coverage			coverage	coverage	
f_rp	0.691329	0.098648	0.819811	f_vp*~f_asp	0.656325	0.062052	0.808031
f_vp	0.774861	0.182180	0.795102	f_rp*~f_asp	0.624503	0.039777	0.839572
solution coverage: 0.873508				~f_pp*f_rp	0.574383	0.038186	0.799557
solution consistency: 0.792780				f_vp*f_pp*~f_rp	0.285601	0.018297	1.000000
				solution coverage: 0.799523			
				solution consistency: 0.793212			

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

a tabela com a notação de Fiss (FISS, 2011) ficará da seguinte forma:

Tabela 1: Soluções de 2009 para IDH “bom”

Soluções 2009 para IDH “bom”				
Configuração	Soluções			
	1a	1b	2a	2b
Veto Player	●	●		
POLICY PLAYER		●		⊗
Referee Player		⊗	●	●
ALTERNATIVE SOCIETAL REPRESENTATIVE PLAYER	⊗		⊗	
Consistency	0.81	1	0.84	0.80
Raw coverage	0.65	0.28	0.62	0.57
Unique coverage	0.06	0.02	0.04	0.01
Overhall solution consistency		0.79		
Overhall solution coverage		0.80		
Cut Off		0.84		

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Feitas tais considerações metodológicas e procedimentais, passa-se à análise dos resultados.

## 5 Resultados

### 5.1 Análise de Clusters

Interessante apresentar, preliminarmente, os grupos que a análise de cluster não-hierárquica construiu para os quatro anos, fixando em dois o número de grupos. Os estados em verde pertencem ao grupo cujas quatro variáveis são de alto desempenho, enquanto aqueles em vermelho são os estados do cluster que apresenta como característica o baixo desempenho dentre as quatro variáveis. Em outras palavras, os primeiros apresentam alta intervenção do Judiciário nas políticas públicas, enquanto nos vermelhos pouco se observa essa intervenção.

**Tabela 2: Soluções da análise de clusters**

2009	2010	2011	2012
TJAC	TJAC	TJAC	TJAC
TJAL	TJAL	TJAL	TJAL
TJAM	TJAM	TJAM	TJAM
TJAP	TJAP	TJAP	TJAP
TJBA	TJBA	TJBA	TJBA
TJCE	TJCE	TJCE	TJCE
TJDF	TJDF	TJDF	TJDF
TJES	TJES	TJES	TJES
TJGO	TJGO	TJGO	TJGO
TJMA	TJMA	TJMA	TJMA
TJMG	TJMG	TJMG	TJMG
TJMS	TJMS	TJMS	TJMS
TJMT	TJMT	TJMT	TJMT
TJPA	TJPA	TJPA	TJPA
TJPB	TJPB	TJPB	TJPB
TJPE	TJPE	TJPE	TJPE
TJPI	TJPI	TJPI	TJPI
TJPR	TJPR	TJPR	TJPR
TJRJ	TJRJ	TJRJ	TJRJ
TJRN	TJRN	TJRN	TJRN
TJRO	TJRO	TJRO	TJRO
TJRR	TJRR	TJRR	TJRR
TJRS	TJRS	TJRS	TJRS
TJSC	TJSC	TJSC	TJSC
TJSE	TJSE	TJSE	TJSE
TJSP	TJSP	TJSP	TJSP
TJTO	TJTO	TJTO	TJTO

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Estados em verde representam estados que ficaram classificados no grupo de alto desempenho das quatro variáveis enquanto os em vermelhos pertencem ao grupo com baixo desempenho das variáveis, para cada ano.

Criou-se, a partir desse resultado, uma classificação elencando o número de anos em que o estado obteve altos níveis de intervenção, enquadrando-se na Classe 1 caso tenha estado por quatro anos; na Classe 2, por três anos; na Classe 3, por dois anos; na Classe 4, por um ano, e, por fim, na Classe 5 em nenhum ano.

**Tabela 3: Estados por classes de intervenção**

Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5
TJDF	TJPI	TJMG	TJAP	TJAC
TJES	TJSE	TJGO	TJRJ	TJAL
TJRN		TJTO	TJMT	TJAM
TJRS			TJRO	TJBA
TJSC			TJRR	TJCE
TJSP			TJPB	TJMA
				TJMS
				TJPA
				TJPE
				TJPR

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

O estado enquadrando-se na Classe 1 caso tenha estado por quatro anos; na Classe 2, por três anos; na Classe 3, por dois anos; na Classe 4, por um ano, e, por fim, na Classe 5 em nenhum ano.

Dessa classificação é possível observar que os estados da classe 1, em geral, são estados cujos tribunais tem reconhecimento como de melhor qualidade, enquanto os da classe 5, são, em sua maioria, estados do nordeste em cuja atuação do Judiciário ainda é incipiente.

## 5.2 Comparação entre os anos de 2009 a 2012 para os 4 papéis

Obtidos os *outputs* do fsQCA, optou-se pela apresentação de uma tabela contendo todos os resultados dos anos de 2009 a 2011, para se observar a evolução das conjunturas causais ao longo desse período. Mais uma vez, cabe destacar que os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas. Espaços em branco indicam que tanto pode haver ausência como presença da condição.

A tabela a seguir traz as configurações encontradas quando se comparam as quatro variáveis com um “bom” desempenho de IDH em cada ano. Confira-se:

**Tabela 4: Soluções para IDH “bom”**

Configuração	Soluções para IDH "bom"										
	2009			2010			2011			2012	
	1a	1b	2	1a	1b	2	1a	1b	2	1a	1b
Veto Player	●	●	⊗	●	●	⊗	●	●	●	●	●
Policy Player	⊗	⊗	●		⊗	●	⊗	⊗		⊗	●
Referee Player		⊗	●	⊗			⊗		⊗	⊗	●
Alternative Societal Representative Player	⊗		●	⊗	●	⊗		●	⊗		
Consistency	0.84	0.87	0.97	0.94	0.92	0.85	0.94	0.92	1	1	1
Raw Coverage	0.65	0.64	0.25	0.44	0.42	0.21	0.49	0.34	0.17	0.38	0.24
Unique Coverage	0.02	0.01	0.03	0.14	0.14	0.06	0.18	0.03	0.05	0.12	0.07
Overhall solution consistency		0.84			0.87			0.95		0.83	
Overhall solution coverage		0.70			0.64			0.57		0.68	
Cutoff		0.87			0.81			0.92		0.79	

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

OBS.: Os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas.

Dentre as onze configurações encontradas, nove apresentam o papel *veto player* com alto desempenho como variável *core*, combinado de diversas maneiras com as demais variáveis, essas, em geral, com baixa performance. Esse resultado recorrente indica que, vetando leis inconstitucionais, as Justiças já garantem uma maior qualidade das políticas públicas, retirando do ordenamento jurídico aquelas que se desviem dos devidos procedimentos legislativos e do interesse da população em geral, ainda que os outros papéis não sejam desempenhados. Em outras palavras, quando se vetam políticas públicas de baixa qualidade, não se mostra necessário o desempenho dos outros papéis, como modular políticas e mudar seu sentido no caso concreto.

Outro ponto é que, em estados com maior IDH, tendem a possuir outras boas instituições que também se engajam na correta implementação das políticas públicas, o que diminui a necessidade de atuação do Judiciário como *referee player*. Aqui fica claro o ambiente de complexidade conjuntural múltipla e de multicolienaridade, em que a utilização do método QCA é pertinente.

As configurações em que VP aparece com desempenho baixo têm baixas cobertura totais relativamente às demais do mesmo ano, demonstrando que pequena parte dos estados analisados se



encaixam nessa configuração. Enfim, observa-se regularidade na configuração 1b de 2009 e 1a de 2011 e 2012, mas também em 1b de 2010 e 2011.

Já os resultados encontrados para a comparação qualitativa entre as quatro variáveis e um IDH “ruim” se mostraram muito mais consistentes com a argumentação teórica, visto que expressaram configurações causais de quase totalidade das variáveis com um baixo desempenho, explicando com alta consistência e cobertura, exceto em três casos, cujos valores para *rawcoverge* e *uniquecovergesão* baixos.

**Tabela 5: Soluções para IDH “ruim”**

Soluções para IDH "ruim"											
Configuração	2009			2010		2011			2012		
	1	2	3	1a	1b	1	1a	1b	1a	1b	2
Veto Player	●	⊗	●	⊗	⊗		⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
Policy Player	⊗	⊗	⊗		⊗	⊗	⊗	●	⊗	⊗	⊗
Referee Player			⊗		●	●	⊗	●		⊗	
Alternative Societal Representative Player	⊗	●		⊗		●	⊗	⊗	⊗		⊗
Consistency	0.97	0.99	0.99	0.82	0.88	0.90	0.78	0.88	0.84	0.81	0.85
Raw Coverage	0.38	0.53	0.37	0.59	0.60	0.32	0.77	0.15	0.62	0.74	0.68
Unique Coverage	0.01	0.24	0	0.24	0.25	0.10	0.54	0.02	0.02	0.14	0.08
Overhall solution consistency		0.97			0.85		0.77			0.79	
Overhall solution coverage		0.63			0.84		0.90			0.84	
Cutoff		0.99			0.86		0.78			0.86	

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

OBS.: Os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas.

Em 2009, alguns estados, mesmo com o forte desempenho da variável VP, obtiveram um IDH “ruim”. Pode-se supor que esse alto desempenho é somente um desdobramento da baixa qualidade de produção legislativa do estado, que, apesar do Judiciário se utilizar de seu papel de veto, não produzem políticas públicas de qualidade e não existem os mecanismos dos demais papéis funcionando para corrigi-las.

Nos demais anos, VP com baixo desempenho apareceu como *core* em quase todas as configurações, com exceção da 1ª de 2011, na qual alto RP e ASP com baixo PP indicam que o uso alternativo do direito diminui a segurança jurídica no caso, enquanto o papel *referee player* pode,

em nome da legalidade, atrasar a implementação de políticas públicas, como no caso de obras governamentais que são embargadas no decorrer do trâmite judicial.

Da análise extrai-se uma relação, em geral, positiva entre a intervenção do Judiciário nas políticas públicas e sua eficácia na consecução do desenvolvimento econômico, em termos de IDH, nos anos analisados, sobretudo na observação de que os estados com IDH “ruim”.

De todo modo, a imprecisão da *proxy* fixada para o papel *referee player*, pode ter prejudicado a análise do método QCA, aumentando demasiadamente a combinação de configurações, motivo pelo qual é pertinente a repetição do procedimento sem essa variável.

### 5.3 Comparação entre os anos de 2009 a 2012 para os papéis *veto player*, *policy player* e *alternativesocietal player*

Mais uma vez, a análise divide-se na observação das configurações causais de IDH “bom” e “ruim”, no decorrer dos quatro anos. Agora a visualização da relação positiva se torna mais clara e defensável.

**Tabela 6: Soluções de VP, PP e ASP para IDH “bom”**

Configuração	Soluções para IDH "bom"							
	2009		2010		2011		2012	
	1	2	1	2	1a	1b	1	2
<i>Veto Player</i>	⊗	●	●		●	●	●	
<i>Policy Player</i>	●	⊗	⊗	●		⊗		●
<i>Alternative Societal Representative Player</i>	●	●		⊗	⊗			⊗
<i>Consistency</i>	0.97	0.84	0.89	0.87	0.99	0.92	0.95	0.91
<i>Raw Coverage</i>	0.29	0.60	0.62	0.25	0.47	0.52	0.54	0.28
<i>Unique Coverage</i>	0.08	0.38	0.44	0.02	0.05	0.10	0.31	0.04
<i>Overhall solution consistency</i>	0.85		0.86		0.93		0.83	
<i>Overhall solution coverage</i>	0.68		0.70		0.57		0.71	
<i>Cutoff</i>	0.85		0.86		0.92		0.85	

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

OBS.: Os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas.

VP com alto desempenho foi variável *core* em todos os anos, nas configurações com maior cobertura, demonstrando regularidade configuracional, o que fortalece a argumentação teórica no sentido da importância do controle de constitucionalidade das políticas públicas como pré-condição para o desenvolvimento. Apenas a configuração 1 de 2009 apresentou relação com um desempenho baixo da variável, que pode ter sido compensado pelo alto desempenho de PP e ASP no mesmo anos para gerar um “bom” IDH.

Já PP teve contribuição determinante com alto desempenho em três dos quatro anos, repetindo-se a mesma configuração nos anos de 2010 e 2012. Nesse caso, alguns dos estados com “bom” IDH tiveram uma Justiça atuante como *policy player*, modulando políticas públicas de modo a efetivar direitos e aumentar o bem-estar da população, mas que manteve um índice de reversibilidade baixo nesses anos, sugerindo que os magistrados pouco reinterpretem a legislação de forma anômala para fazer justiça social, gerando segurança jurídica.

Esse baixo desempenho da variável ASP para análise do IDH “bom” é recorrente no decorrer dos anos, com exceção de 2009. Esse resultado era esperado pela argumentação teórica, justamente pelo fato do desempenho do papel *alternativesocietalrepresentative player* trazer consigo insegurança jurídica, em razão da imprevisibilidade das decisões judiciais.

Passando para valores “ruins” de IDH, o fraco desempenho do papel *veto player* foi determinante em todos os anos, explicitando novamente sua essencialidade como condição *sinequa non* do desenvolvimento, melhor dizendo, aquela sem a qual não há desenvolvimento econômico.

2009 foi marcado por um grande movimento de utilização do papel ASP em estados tanto com baixo IDH quanto com alto, o que se tornou uma característica relevante para esses estados, aumentando a insegurança jurídica e a instabilidade das políticas públicas. Nesses casos, o baixo desempenho, ora de VP, ora de PP, reforçaram esse mau resultado no IDH.

Nos anos de 2010 e 2011, as duas configurações encontradas se repetiram, demonstrando mais uma vez regularidade nas características das Justíças cujos estados possuem IDH “ruim”.

**Tabela 7: Soluções de VP, PP e ASP para IDH “ruim”**

Soluções para IDH "ruim"							
Configuração	2009		2010		2011		2012
	1	2	1	2	3	1a	1b
<i>Veto Player</i>	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
<i>Policy Player</i>	⊗			⊗		⊗	
<i>Alternative Societal Representative Player</i>	●	●	⊗		⊗		⊗
<i>Consistency</i>	0.97	0.98	0.82	0.79	0.76	0.76	0.83
<i>Raw Coverage</i>	0.60	0.57	0.58	0.87	0.80	0.92	0.71
<i>Unique Coverage</i>	0.06	0.04	0.02	0.32	0.03	0.15	0.71
<i>Overhall solution consistency</i>	0.97		0.78		0.76		0.83
<i>Overhall solution coverage</i>	0.64		0.90		0.96		0.71
<i>Cutoff</i>	0.97		0.84		0.77		0.85

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

OBS.: Os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas.

De todo modo, tal análise pode ser refinada observando-se isoladamente os efeitos de VP e PP sobre o IDH dos estados. Isso porque a maior parte das configurações causais apresentou essas duas variáveis como determinantes (*core*), seguindo a argumentação de Sousa (SOUSA, 2010) de que o Judiciário brasileiro se utiliza mais dos papéis *veto player* e *policy player*; além do que a existência de dados faltantes para as variáveis RP e ASP prejudica a análise, apesar da consistência e robustez do método de preenchimento dessas, e sua indisponibilidade para os anos de 2012 e 2013 impossibilita a observação do fenômeno em um maior horizonte de tempo.

#### **5.4. Comparação entre os anos de 2009 a 2013 para os papéis *veto player* e *policy player***

Os *outputs* da análise isolada de VP e PP, tornam clara a relação direta entre IDH e alto desempenho de VP em praticamente todos os anos, excetuando novamente 2009, que foi um ano atípico no comportamento da Justiça.

**Tabela 8: Soluções de VP e PP para IDH “ruim”**

Configuração	Soluções para IDH "bom"				
	2009	2010	2011	2012	2013
	1b	1a	1	1	1
<i>Veto Player</i>		●	●	●	●
<i>Policy Player</i>	●				
<i>Consistency</i>	0.78	0.89	0.93	0.95	0.95
<i>Raw Coverage</i>	0.31	0.66	0.59	0.54	0.45
<i>Unique Coverage</i>	0.31	0.66	0.59	0.54	0.45
<i>Overhall solution consistency</i>	0.77	0.89	0.93	0.95	0.95
<i>Overhall solution coverage</i>	0.85	0.66	0.59	0.54	0.45
<i>Cutoff</i>	0.76	0.89	0.93	0.96	0.94

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

OBS.: Os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas.

E, como se pode perceber na tabela a seguir, essa relação é maior ainda entre fraco IDH e baixo desempenho do papel *veto player*, presente em todos os cinco anos.

**Tabela 9: Soluções de VP e PP para IDH “ruim”**

Configuração	Soluções para IDH "ruim"				
	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Veto Player</i>	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
<i>Policy Player</i>	⊗				●
<i>Consistency</i>	0.88	0.77	0.75	0.75	0.79
<i>Raw Coverage</i>	0.82	0.93	0.96	0.97	0.17
<i>Unique Coverage</i>	0.72	0.93	0.96	0.97	0.17
<i>Overhall solution consistency</i>	0.87	0.77	0.75	0.75	0.79
<i>Overhall solution coverage</i>	0.71	0.93	0.96	0.97	0.17
<i>Cutoff</i>	0.88	0.79	0.76	0.75	0.79



Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

OBS.: Os círculos pretos indicam presença da condição e círculos cruzados, sua ausência. Círculos maiores indicam condições causais essenciais (*core*) e as pequenas, condições periféricas.

## 5.5 Análise de Correlação

Para concluir o estudo, procedeu-se à análise de correlação<sup>32</sup> entre a média das variáveis individualmente para os anos de 2009 a 2012 e o IDH do ano de 2013. Observe-se:

**Tabela 8: Análise de correlação**

TJ	IDH	VP	IDH	PP	IDH	RP	IDH	ASP
TJAC	0,663	0	0,663	0	0,663	0,167663	0,663	0,259175
TJAL	0,631	0	0,631	0	0,631	0,382305	0,631	0,378698
TJAM	0,674	0	0,674	0	0,674	0,536143	0,674	0,631483
TJAP	0,708	0,078758	0,708	0,072907	0,708	0,347073	0,708	0,368253
TJBA	0,660	0,007888	0,660	0,003593	0,660	0,254845	0,660	0,41275
TJCE	0,682	0,01756	0,682	0	0,682	0,261648	0,682	0,38523
TJDF	0,824	0,643944	0,824	0,531856	0,824	0,579293	0,824	0,368423
TJES	0,740	0,534775	0,740	0	0,740	0,27847	0,740	0,301188
TJGO	0,735	0,262559	0,735	0,106376	0,735	0,70159	0,735	0,60569
TJMA	0,639	0	0,639	0	0,639	0,82455	0,639	0,719283
TJMG	0,731	0,276089	0,731	0,004167	0,731	0,42077	0,731	0,44175
TJMS	0,729	0	0,729	0,579243	0,729	0,642655	0,729	0,398823
TJMT	0,725	0,155323	0,725	0	0,725	0,348128	0,725	0,392023
TJPA	0,646	0,02152	0,646	0	0,646	0,323533	0,646	0,244888
TJPB	0,658	0,025695	0,658	0,024188	0,658	0,47047	0,658	0,458018
TJPE	0,673	0,112632	0,673	0,028328	0,673	0,162773	0,673	0,286318
TJPI	0,646	0,07312	0,646	0,016114	0,646	0,677753	0,646	0,709955
TJPR	0,749	0,177476	0,749	0,05604	0,749	0,408065	0,749	0,420513
TJRJ	0,761	0,043472	0,761	0,003138	0,761	0,296725	0,761	0,31761
TJRN	0,684	0,167721	0,684	0,018254	0,684	0,18299	0,684	0,292893
TJRO	0,690	0,11414	0,690	0	0,690	0,619053	0,690	0,409308
TJRR	0,707	0,050648	0,707	0	0,707	0,320035	0,707	0,308268
TJRS	0,746	0,981853	0,746	0,145684	0,746	0,457718	0,746	0,431568
TJSC	0,774	0,649013	0,774	0,009338	0,774	0,383425	0,774	0,423575
TJSE	0,665	0,078341	0,665	0,374979	0,665	0,634493	0,665	0,375843
TJSP	0,783	0,525783	0,783	0,040374	0,783	0,339605	0,783	0,359603
TJTO	0,699	0,131648	0,699	0	0,699	0,305798	0,699	0,288118
	Correlação:	0,712486	Correlação:	0,371923	Correlação:	-0,018197	Correlação:	-0,184716

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

$$Correl(X, Y) = \frac{\sum(X - \bar{X})(Y - \bar{Y})}{\sqrt{\sum(X - \bar{X})^2 \sum(Y - \bar{Y})^2}}$$

Tais resultados corroboram as conclusões anteriores, no sentido de que explicita uma correlação positiva e significativa de VP com o IDH, uma fraca correlação de RP e uma negativa correlação entre ASP e o IDH.

## 6 Conclusões

A análise empírica desdobra-se na interpretação de que Justiça estadual que não se utiliza dos mecanismos de freios e contrapesos a sua disposição para controlar a legalidade e a adequação das políticas públicas coloca-se como ponto de travamento (*lock in*) do desenvolvimento de seu estado, ao permitir que essas políticas sejam implementadas e formuladas de modo a satisfazer os interesses de grupo limitado da sociedade por parte do Executivo e do Legislativo, sob pena de se renunciar o incremento de bem-estar proporcionado pela efetivação de políticas públicas em áreas essenciais, como educação, saúde e trabalho.

Desse modo, o aumento do desempenho dos papéis mensurados, sobretudo do *veto player*, pode ser considerado como um “*doorstepcondition*” para que os estados passem do *limitedaccessorder* para o *open accessorder*, ao ampliar o rol de atores e a legalidade do *policymakingprocess*, tornando as instituições cada vez mais inclusivas. Políticas públicas de qualidade, que se desdobram em um maior IDH, são determinadas por uma série de fatores conjugados – boas práticas legislativas, comprometimento do Executivo, Judiciário atuante e outros fatores macroeconômicos. Assim, não necessariamente estados com alta judicialização terão alto IDH, contudo, não é possível o alcance desses altos níveis de qualidade sem que o Judiciário garanta que as políticas públicas sigam os procedimentos democráticos e direitos garantidos na Constituição.

Outro importante resultado obtido foi o de que o papel *veto player* é o que possui maior grau de determinação das qualidades das políticas públicas dentre os estados brasileiros, nos cinco anos analisados, uma vez que a utilização do poder de veto pelo Judiciário para afastar políticas públicas inconstitucionais já incentiva indiretamente os demais *policymakers* a produzirem políticas de melhor qualidade e coerência com o ordenamento jurídico, prescindindo, inclusive, do desempenho dos outros papéis da Justiça.

Expressiva é a evolução no estado das artes pela mensuração apurada da intervenção do Judiciário nas políticas públicas e pela observação de sua relação causal com o IDH, análise inédita para a realidade brasileira. De todo modo, há diversos aspectos da pesquisa que necessitam ser aprimorados por estudos futuros, refinando a cada vez mais a análise desse fenômeno. Aqui cabe o

apelo por uma maior sistematização dos dados sobre as Justiças Estaduais, ponto de significativa restrição do trabalho.

Assim, abre-se caminho para novas investigações empíricas nessa área, tão pouco explorada pelos economistas, e que pode gerar conclusões e diagnósticos importantes para a evolução institucional do Poder Judiciário no Brasil e da sua relação com os demais poderes, no sentido do desenvolvimento econômico.

## 7 ReferênciaBibliográfica

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why nations fail*. Nova Iorque: Crown business, 2012.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n.3, jan 2000.

ALSTON, Lee J. *A framework for understanding the new institutional economics*. Dept. of Economics, University of Illinois, 1999.

ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil. *Research Network Working Paper*, v. 509, 2006.

ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *The Predatory or Virtuous Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition*. LASA. 2010.

ALSTON, Lee J.; MELO, Marcos Andre; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Beliefs, leadership and economic transitions: Brazil 1964-2012*. Rio de Janeiro: FGV, 2013

ALT, James; LASSEN, David D. Political and judicial checks on corruption: evidence from american states governments. *Economic & Politics*, v. 20, n.1, pp. 33-61, mar 2008.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-9". *World Politics*, vol. 55, pp. 550-578, 2003.

BECKER, Theodore L. *Comparative judicial politics: the political functions of courts*. Chicago: Rand McNally, 1970.

BERG-SCHLOSSER, D.; DE MEUR, G; RIHOUX, B; RAGIN, Charles C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an approach. In: RIHOUX, B.; RAGIN, Charles C. (orgs.) *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*, Thousand Oaks, CA and London: Sage Publications, 2008.



BESLEY, Timothy; PERSSON, T.; STURM, D.. Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States. *London School of Economics working paper*, 2005.

BICKEL, Alexander. The least dangerous branch: the Supreme Court at bar of politics. *Bobbs-Merril*, p. 240, 1962.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 39.

CALVO, E.; MURILLO; M.V.. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4, p. 742–757, 2004.

CASTRO. M. F. The courts, law and democracy in Brazil. *International Social Science Journal*, v. 152, pp. 241-252, 1997.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: EdUNESP, 2004.

CLAYTON, Cornell. *The court as an idea, not a building or a game*. In *Supreme Court decision-making: New institutional approaches*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

COASE, R. H. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, pp. 1-44, 1960.

DE FIGUEIREDO, Rui J. P.; WEINGAST, B.; JACOBI, T. The new separation of powers approach to American politics. In: WEINGAST, B.; WITTMAN, D. *The handbook of political science*. Nova Iorque: Oxford, pp. 199-221, 2006.

DOMAR, Evsey. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. *Econometrica*. V. 14, n. 2, pp. 137-47, 1946.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; SHVETSOVA, Olga. The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government”. *Law and Society Review*, vol. 35, no 1, pp. 117-164, 2001.

FEELEY, Malcom M.; RUBIN, Edward L. *Judicial policymaking and the moder state: how the courts reformed America's prisons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FRANKE, Sophia G.; QUINTYN, Mark. Institutional Transformations, Polity and Economic Outcomes: Testing the North-Wallis-Weingast Doorsteps Framework. *IMF WorkingPaper*, v. 12, n. 87, 2012.

FREITAS, Igor V. B.; TANCREDI, Márcio; CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem, 2013. Disponível em <[www.interlegis.leg.br](http://www.interlegis.leg.br)>. Acesso em 26 de setembro de 2013.

FISS, Peer C. Building Better Causal Theories: a fuzzy set approach to typologies in organization research. *Academy of Management Journal*, n. 54, pp. 393-420, 2006.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel. *Courting social justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.

GARVEY, John H.; ALEINTKOFF, T. Alexander. *Modern constitutional theory: a reader*. St. Paul: West Publishing, p. 191, 1991.

GREIF, A.; LATIN, D. D. Institutions and the Path to the modern economy: lessons from medieval trade. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GICO, Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, nº 1, pp. 7-33, jan-jun, 2010.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HALL, Robert E.; JONES, Charles I. The productivity of nations. *NBER Working paper*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, n. 5812, 1996.

HAMMERGREN, Linn. Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress. *USAID Global Center for Democracy and Governance*, Washington, DC, 2002. Disponível em: <http://undp-pogar.org/publications/judiciary/linn2/index.html#intro>

HARROD, R. F. *Toward a dynamics economics*. Londres: Macmillan, 1948.

HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

HIRSCHL, Ran. Judicialization of megapolitics and the rise of political courts. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory. *The Oxford handbook on law and politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

HOWELL, David C. Treatment of missing data – part 2, 2013. Disponível em [http://www.uvm.edu/~dhowell/StatPages/More\\_Stuff/Missing\\_Data/Missing-Part-Two.html](http://www.uvm.edu/~dhowell/StatPages/More_Stuff/Missing_Data/Missing-Part-Two.html)

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics and Politics*. Vol. 7, No. 3, pp. 207-228, 1995.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANEZ, Florencio; POP-ELECHES, Cristian; SHIEFER. Judicial checks and balances. *Journal of Political Economy*, v. 112, n. 2, pp. 445-470, 2004.

LEWIS, A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour." *Manchester School* 22 (May): pp. 139-191.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*. Nova Iorque: New American Library (editado por Clinton Rossiter), 1961.

MACQUEEN, J. B. (1967). Some Methods for classification and Analysis of Multivariate Observations. *Proceedings of 5th Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability* 1. *University of California Press*. pp. 281-297.

MANKIW, N.G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 107, pp. 407-437, 1992.

MENEGUIN, Fernando B. A Justiça é igual em todos os estados da federação?. Brasil, Economia e Governo. Disponível no endereço <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/12/18/a-justica-e-igual-em-todos-os-estados-da-federacao/>>. Acesso em: 19/12/2013, 2013.

MENEGUIN, Fernando B. *Qual a quantidade ótima de intervenção judicial nas políticas públicas?* 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/02/10/qual-a-quantidade-otima-de-intervencao-judicial-nas-politicas-publicas/>>, acessado em 7 de abril de 2014.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1748].

MILL, John Stuart. Considerations on representative government. In: MILL, John Stuart. *On liberty and other essays*. Nova Iorque: Oxford World Classics, 1998.

NEVES, Marcelo A. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. (coleção Justiça e Direito).

NORTH, D.C. Economic performance through time. *The American Economic Review*, 2007. \_\_\_\_\_ . *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 107-141, 1990.

\_\_\_\_\_. WALLIS, John J.; WEINGAST, Barry R. A conceptual framework for interpreting recorded human history. *National Bureau of Economic Research*. Cambridge: n.12795, dez. 2006.

NORTH, Douglas C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *Violence and Social Orders A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, 2009.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, vol. 46, no 4, pp. 735-771, 2003.

PERSON, Torsten; ROLAND, Gerard; TABELLINI, Guido. The separation of powers and political accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, pp.1163-1202, 1997.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação?* Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, Konrad Adenauer e Ed. Campus, 2012.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, 1949.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

\_\_\_\_\_. Fuzzy set social science. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). In: RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C (orgs). *Configurational comparative methods: quantitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

REMMER, Karen. The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003, *The Journal of Politics*, Volume 69, Issue 2, 2007.

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C (orgs). *Configurational comparative methods: quantitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

ROMER, P. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, 1990.

ROSTOW, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário e a arena pública: um olhar da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. pp. 33-73.

\_\_\_\_\_. 2006. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro : FGV.

SANCHÍS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismo y ponderación constitucional. In: CARBONELL, Miguel (coord.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (ed.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington: Inter-American

Development Bank, 2010. Disponível em <[http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub\\_id=idb-bk-101](http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=idb-bk-101)>.

SCHEPPELE, Kim Lane. Democracy and judiciary or, why courts can be more democratic than parliaments. In: CZARNOTA, Adam; KRYGIER, Martin; SADURSKI, Wojciech. *Rethinking the rule of law after communism*. Budapeste: Central European University Press, 2005.

SCHUBERT, Glendon A.; DANIELSKI, David J.. *Comparative judicial behavior: cross-cultural studies of political decisionmaking in the East and West*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1969.

SCHUMPETER, Joseph A. *Business Cycles: A theoretical, historical and statistical analysis of the Capitalist process*, 1939.

SEN, Amartya Kamur. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 [1999].

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan. *The judicialization of politics in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005.

SOLOW, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 70, pp. 65-94, 1956.

SOUSA, Mariana Magaldi de. How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America: The Different Functions of the Judiciary. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (ed.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington: Inter-American Development Bank, 2010. Disponível em: <[http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub\\_id=idb-bk-101](http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=idb-bk-101)>. Acesso em: 20 de junho de 2013.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. The institutional determinants of state capabilities in Latin America. In: BOURGUIGNON, B.; PLESKOVIC, B. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington: World Bank, 2007.

STRECK, Lênio Luiz. O que é isto, o ativismo judicial, em números? In: *Conjur*. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2013-out-26/observatorio-constitucional-isto-ativismo-judicial-numeros#\\_ftn1\\_7788](http://www.conjur.com.br/2013-out-26/observatorio-constitucional-isto-ativismo-judicial-numeros#_ftn1_7788). Acesso em: jun. 2014.

SWEET Stone, Alec. *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. Nova Iorque: University Press, 1998.

TAYLOR, Mathew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 229-257.

TSEBELIS, George. Decisionmaking in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3): pp. 289-325, 1995.

\_\_\_\_\_. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*, 1832.

VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, vol. 45, no 2, pp. 346-361, 2001.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, v. 115, 2006.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism – firms, markets relational contracting*. Nova Iorque: Free Press, 1985.

WOODS, Patrícia J.; HILBINK, Lisa. Comparative source of judicial empowerment. *Political Research Quarterly*, v. 62, n.4, 2009, pp. 745-752.

ZANETTI, Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. pp. 33-73.

ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.